



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

# Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche di Inclusione Sociale e Lavorativa dei Rom in Italia

## National Report on Good Practices for the Social and Labour Inclusion of Roma People in Italy



---

---

EU INCLUSIVE

trasferimento dati e esperienze per l'integrazione nel mercato del  
lavoro dei Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna

**Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche di Inclusione  
Sociale e Lavorativa dei Rom in Italia**

---

---

EU INCLUSIVE

Data transfer and exchange of good practices regarding the inclusion of  
Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain

**National Report on Good Practices for the Social  
and Labour Inclusion of Roma People in Italy**

Rapporto realizzato da/ Report elaborated by:  
Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriani"

---

---

**© 2012 Fondazione Soros România (FSR)**

Tutti i diritti riservati alla Fondazione Soros România.

Nessuna pubblicazione, nemmeno di frammenti della stessa non può essere riprodotta senza il permesso della Fondazione Soros România.

Bucarest, 2012

Fondazione Soros România

Str. Căderea Bastiliei nr. 33, sector 1, București

Telefon: (021) 212.11.01

Fax: (021) 212.10.32

Web: [www.soros.ro](http://www.soros.ro)

E-mail: [info@soros.ro](mailto:info@soros.ro)

---

**© 2012 Soros Foundation Romania**

All rights are reserved to Soros Foundation Romania.

Both the publication and parts of it may not be copied without the permission of Soros Foundation Romania.

Bucharest, 2012

Soros Foundation Romania

33 Căderea Bastiliei Street, District 1, Bucharest

Telephone: (021) 212.11.01

Fax: (021) 212.10.32

Web: [www.soros.ro](http://www.soros.ro)

E-mail: [info@soros.ro](mailto:info@soros.ro)

---

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**Rapporto nazionale sulle buone pratiche di inclusione sociale e lavorativa dei rom in Italia = National report on labour and social inclusion of Roma people in Italy /**

Fondazione Casa della Carità „Angelo Abriani”. - Constanța :

Editura Dobrogea, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-565-052-7

323.1(=214.58)(450)

**ISBN 978-606-565-052-7**

EU INCLUSIVE

trasferimento dati e esperienze per l'integrazione nel mercato del  
lavoro dei Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna

**Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche  
di Inclusione Sociale e Lavorativa  
dei Rom in Italia**





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## Dati d'identificazione del progetto:

Titolo del progetto: EU-INCLUSIVE – Scambio di informazioni e buone pratiche riguardanti l'integrazione nel mercato del lavoro della popolazione Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna

Numero individuazione progetto: POSDRU/98/6.4/S/63841

Asse prioritario 6: Promuovere l'Inclusione Sociale

Principale area d'intervento 6.4: Iniziative transazionali per un mercato inclusivo del lavoro

Il progetto è implementato nel periodo settembre 2010 – settembre 2012.

Il valore totale del progetto è di lei 9.337.116,25.

EU-INCLUSIVE – Scambio di informazioni e buone pratiche riguardanti l'integrazione nel mercato del lavoro della popolazione Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna è un progetto comune transnazionale, implementato dalla Fondazione Soros in Romania, in partenariato con Open Society Institute - Sofia in Bulgaria, Fundación Secretariado Gitano in Spagna e Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani in Italia.

Lo scopo del progetto è sviluppare le pratiche della cooperazione nel campo dell'inclusione dei Rom, tramite il trasferimento transnazionale di dati ed esperienze locali, per promuovere l'inclusione di questo gruppo svantaggiato nel mercato europeo del lavoro, al fine di aumentare l'efficienza delle organizzazioni che si occupano dell'integrazione dei Rom in Romania, Spagna, Italia e Bulgaria.

Il progetto si propone di realizzare una diagnosi della situazione dell'integrazione dei Rom nel mercato del lavoro nei quattro paesi europei per contribuire all'elaborazione di una serie di politiche di applicazione nazionale e transnazionale.

Ci proponiamo di:

- creare una base di confronto per dati statistici per quanto riguarda l'inclusione e l'occupazione dei Rom in ciascuno dei quattro paesi partner;
- individuare e promuovere le pratiche di successo elaborate nei paesi partecipanti, e la valorizzazione di queste esperienze, aumentare la rilevanza delle politiche pubbliche nel ambito dell'inclusione dei Rom;
- analizzare ed utilizzare la storia europea degli anni recenti nell'ambito delle iniziative per l'inclusione dei Rom, al fine di aumentare la presenza dei migranti Rom nel mercato del lavoro;
- sviluppare un partenariato transazionale, funzionale ed a lungo termine, fra le organizzazioni e i paesi che lavorano nel campo dell'inclusione sociale delle persone di etnia Rom.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## Partner:

**Fondazione Soros**, Romania ([www.soros.ro](http://www.soros.ro)) - la nostra missione è quella di promuovere modelli per lo sviluppo di una società basata su libertà, responsabilità e rispetto per la diversità. A partire dal 2003 abbiamo svolto programmi quadro dedicati all'inclusione sociale, come ad esempio il Decennio dell'Inclusione dei Rom, il Programma per lo Sviluppo Comunitario Integrato; abbiamo inoltre portato a termine un gran numero di indagini sociologiche riguardanti la situazione della popolazione Rom in Romania, e svariati progetti d'intervento comunitario, fra cui "Il mio vicino è Rom", il "Centro Vicino"(RURES) - Lo spazio rurale e l'economia sociale in Romania.

**Open Society Institute - Sofia**, Bulgaria ([www.osi.bg](http://www.osi.bg)) – organizzazione non governativa senza scopo di lucro fondata nel 1990, la cui missione è quella di promuovere, sviluppare e sostenere i valori, i comportamenti e le pratiche della società aperta in Bulgaria; OSI inoltre propone dibattiti e politiche pubbliche riguardanti svariati temi centrali in Bulgaria.

**Fundación Secretariado Gitano**, Spagna ([www.gitanos.org](http://www.gitanos.org)) – organizzazione sociale interculturale senza scopo di lucro, che assicura servizi per lo sviluppo della comunità Rom nell'intera Spagna ed a livello europeo. Ha iniziato la sua attività nel 1960 e dal 2001 è diventata fondazione. La missione della Fundación Secretariado Gitano rappresenta la promozione integrata della comunità rom basata sul rispetto e il sostegno della loro identità culturale. FSE è attiva anche in altre paesi dell' UE: dirige il Segretariato Tecnico EURoma insieme a più di 12 stati membri che partecipano a progetti in Romania.

**Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani**, Italia ([www.casadellacarita.org](http://www.casadellacarita.org)) – è una fondazione senza scopo di lucro, con scopi sociali e culturali. È stata costituita nel 2002 con la missione di creare delle opportunità di integrazione delle persone che vivono in condizioni di emarginazione sociale e culturale: senza tetto, migranti, persone richiedenti l'asilo, persona di etnia rom, sostenendo l'accesso degli stessi a servizi, opportunità e risorse. Aspira a contribuire nel creare nuovi modelli di integrazione sociale sostenibile, trasferibile a livello locale e nazionale.



## SOMMARIO

<b>Introduzione</b>	9
<b>Introduzione della lingua Romani</b>	11
<b>PRIMA PARTE</b>	
<b>Contesto e politiche nazionali</b>	13
<b>1. Analisi della situazione nazionale</b>	13
<i>M. Tassan</i>	
<b>2. Il quadro legislativo e le politiche per i Rom</b>	23
<i>U. Daniele</i>	
<b>3. Policies e governance su scala locale</b>	45
<i>U. Daniele</i>	
<b>4. La legislazione e le raccomandazioni europee</b>	68
<i>C. Frari</i>	
<b>SECONDA PARTE</b>	
<b>Le buone pratiche dell'inclusione sociale e lavorativa dei Rom In Italia</b>	82
<b>1. Le buone pratiche dell'abitare</b>	82
<i>S. Bontempelli</i>	
<b>2. Inserimento lavorativo e formazione professionale</b>	109
<i>B. Rizzo</i>	
<b>3. Le buone pratiche di inserimento scolastico</b>	123
<i>G. Zoppoli</i>	
<b>4. Salute e accesso ai servizi socio-sanitari</b>	133
<i>C. Frari</i>	
<b>5. Integrati o differenziati? I servizi sociali per i Rom</b>	142
<i>U. Daniele, C. Frari</i>	
<b>6. Le buone pratiche per (e con) i Rom migranti</b>	154
<i>S. Bontempelli</i>	



## CONTENTS

Introduction	185
Introduction in Romani	187
<b>PART ONE</b>	
<b>Context and National Policies</b>	189
<b>1. Analysis of the National Situation</b>	189
<i>M. Tassan</i>	
<b>2. Legislative Framework and Policies for Roma People</b>	198
<i>U. Daniele</i>	
<b>3. Policies and Governance on a Local Scale</b>	218
<i>U. Daniele</i>	
<b>4. European Legislation and Recommendations</b>	239
<i>C. Frari</i>	
<b>PART TWO</b>	
<b>Good Practices for the Social and Economic Inclusion of Roma in Italy</b>	252
<b>1. Good Practices for Housing</b>	252
<i>S. Bontempelli</i>	
<b>2. Insertion on the Labour Market and Professional Training</b>	277
<i>B. Rizzo</i>	
<b>3. Good Practices for School Insertion</b>	290
<i>G. Zoppoli</i>	
<b>4. Health and Access to Social and health Services</b>	299
<i>C. Frari</i>	
<b>5. Integrated or Different? Social Services for Roma</b>	308
<i>U. Daniele, C. Frari</i>	
<b>6. Good Practices for (and with) Roma Immigrants</b>	320
<i>S. Bontempelli</i>	

## Introduzione

I rapporti nazionali realizzati in Italia all'interno del Progetto EU-Inclusive – trasferimento dati ed esperienze per l'integrazione sul mercato del lavoro dei Rom in Italia, Spagna, Romania, Bulgaria - mirano a presentare un quadro della condizione di vita dei Rom e del loro livello di inclusione sociale nei quattro paesi di studio.

All'interno di questo progetto sono stati infatti promossi in ciascun paese due ricerche nazionali: un'indagine nazionale, quantitativa e qualitativa sull'inclusione lavorativa e sociale dei rom in Italia , e un rapporto nazionale sulle buone pratiche d'inclusione sociale e lavorativa dei rom.

I dati dell'indagine nazionale realizzata in Italia all'interno di questo progetto, corroborati con quelli della Bulgaria della Romania e della Spagna, costituiscono una tra le più estese base di dati realizzata a livello europeo sulla condizione dei rom. Essi costituiscono uno strumento utile per monitorare la situazione dei rom rispetto all'accesso al mercato del lavoro, ai servizi pubblici, all'educazione, alla casa, e uno strumento utile per riflettere e analizzare le diverse politiche pubbliche realizzate a livello locale, nazionale e transnazionale.

La prima parte del rapporto sulle buone pratiche contiene sia l'interpretazione di dati quantitativi raccolti all'interno della prima indagine nazionale sull'inclusione dei rom in Italia – raccolti da Aaster nel periodo settembre/novembre 2011 - che l'analisi di alcuni studi di caso qualitativi.

Per quanto concerne l'indagine nazionale condotta sui rom in Italia, il questionario utilizzato per la raccolta dei dati è stato elaborato a partire dal questionario utilizzato dalla Fundación Secretariado Gitano in Spagna all'interno di una ricerca nazionale finalizzata ad analizzare il livello di inserimento lavorativo della popolazione rom in Spagna nel 2005. Il questionario è stato somministrato durante interviste della durata media di 40 minuti ed includeva le seguenti sezioni tematiche: informazioni anagrafiche, condizione occupazionale e abitativa ,reddito, scolarizzazione e utilizzo dei servizi , esperienza e intenti migratori, discriminazione. L'indagine nazionale ha coinvolto 1668 soggetti, autoidentificati come rom, residenti in comunità compatte o dissipate.

L'indagine nazionale promossa in Italia mira quindi ad analizzare gli elementi alla base dell'inclusione sociale: inserimento lavorativo, educazione, sanità e utilizzo dei servizi, condizione abitativa e discriminazione.

I dati raccolti dall'indagine nazionale delineano un'immagine cupa delle condizioni in cui vive la minoranza rom nel nostro paese: generalmente, bassa scolarità e analfabetismo diffuso, insieme a segregazione abitativa, e discriminazione, riducono le opportunità dei Rom di trovare un lavoro, impedendo loro l'accesso ad un'abitazione adeguata , ai servizi socio-sanitari , a possibilità di investire nella formazione propria e dei propri figli.

L'analisi dei dati relativi all'inserimento lavorativo rilevano infatti un basso livello di integrazione sul mercato del lavoro nel 2011: solo il 34,5% dei Rom hanno un posto di lavoro nel 2011. Il 72% dei Rom occupati lavora come operaio generico, dei quali il 9,6% questi lavora in agricoltura, mentre il 28,8% pratica mestieri tradizionali.

La disponibilità degli intervistati a lavorare continua ad essere significativa: il 76% fra coloro che non hanno un posto di lavoro ha dichiarato la propria disponibilità ad iniziare immediatamente un lavoro, anche se, spesso, i pochi progetti promossi per promuovere la qualificazione o riqualificazione professionale dei rom disoccupati o inattivi non sono in grado di includerli a causa del basso livello di educazione o perchè, spesso, non garantiscono possibilità concrete di immediato inserimento lavorativo.

I dati raccolti sulla scolarizzazione dei rom in Italia sono infatti preoccupanti: oltre la metà degli intervistati ha raggiunto solo la licenza elementare ed il 19% della popolazione è analfabeta. E' chiaro quindi che le opportunità di inclusione nel mercato del lavoro sono in continua diminuzione. Inoltre, le possibilità di inserimento di queste persone nel mercato del lavoro attraverso i progetti strutturati di riqualificazione professionale per gli adulti, continuano ad essere difficili, visto che la possibilità di seguire dei corsi di formazione professionale è condizionata dal possesso della licenza media.

Analizzando in modo pertinente gli elementi generali relativi all'inclusione sociale e lavorativa dei rom in Italia, il rapporto sulle buone pratiche in Italia sottolinea uno dei più grandi ostacoli per l'inclusione sociale della minoranza rom nel nostro Paese: un'approccio al quale manca la capacità di discernere la realtà dal pregiudizio, basato su stereotipi e preconcetti permanenti, che fa sì che le possibilità di accesso a diritti e opportunità fondamentali siano spesso negate a questa minoranza.

La prima parte del report relativo alle buone pratiche, analizzando i dati della ricerca nazionale, vuole abbozzare un'immagine della difficile situazione della minoranza Rom in Italia, dando particolare attenzione non solo ai dati della prima ricerca nazionale sull'inclusione dei rom promossa in Italia, ma anche ai problemi legislativi e alle politiche che spesso costituiscono una barriera per l'inclusione sociale e lavorativa dei Rom.

La seconda parte del rapporto nazionale analizza invece i progetti e gli interventi realizzati nei diversi ambiti dell'inclusione sociale dei rom: l'abitazione, il lavoro, l'inclusione sociale, la migrazione ed i servizi sociali. L'obiettivo è quindi quello di illustrare i problemi e gli ostacoli generati dalla situazione politica italiana, per poter analizzare le metodologie che hanno prodotto buoni risultati nel processo di promozione dell'inclusione sociale e dell'integrazione sul mercato del lavoro dei Rom.

## Anglal

O themutnikano rapòrto katar o Italikano them, kerdo thaj dino avri anθ-o projèkto EU-INCLUSIVE – o transferò e dàtenqo thaj eksperèncìa kaj dikhen o a andripen e romenqo anθ-i buti diz maškar i Rumùnia, o Bulgarikano them, o Italikano them thaj o Spanikano them, kamel te sikavel i akanutni situàcia la minoritètaqi romani thaj o nivelò le sociàlosqo andripen anθ-o them sos maj bari populacijaça romani katar i Evroputni Ùnia.

E rodipnasqe dàte anθ-i Rumùnia kodolença katar o Bulgarikano them, o Italikano them, o Spanikano them, kerena so maj bare referenciace dàte kaj keren kòmparacia anθ-i problematika e romenqe, kerde anθ-e Evropa, jekhutno instrumentò keripnasqe e evroputne pùblico politike, kaj kamel te dikhel e romenqe situàcia anθ-e štar thema evropnikane, situàcia anθ-i butàqi diz, o putaripen k-o sastipen, o kheripen, o nivelò la edukàciaqo thaj i maškarthemutni migracija.

O rodipnasqo rapòrto si kerdino pala i interpretacija anθar- àl nište mapisarde dàte kaj si le reprezentativiteta k-o them nivelò – kidine katar o Aaster anθ-o septèmbera – novèmbera o berš 2011, thaj vi nište stùdii cazòsqe kaj sikaven le but relàcie maškar i populacia e romenqe thaj i buti diz, anθ-o Italikano them.

O pučhipen kaj kideav le dàte anθ-o Italikano them sas kerdino pala i Fundación Secretariado Gitano katar o Spanikano them, kaj kerdàs jekh rodipen te dikhel i situàcia le romenqe k-e butàqi diz, anθ-o berš 2005. Anθ-i Rumùnia o pučhipen sas buttemàtiko haj duràl 30-40 miniturà, si les sos but 15 procenturà pučhimata putarde thaj le manuša sas pučhle p-a thaneste. o pučhipen sas buttemàtiko haj duràl 30-40 miniturà, si les sos but 15 procenturà pučhimata putarde thaj le manuša sas pučhle p-a thaneste. O pučhipen si les le kategòrie: generali dàte, aktivitèta, okupacia, bi okupacia, dikriminàcia, sociàlo andripen, thanàripen, eksperèncìa anθ-i migracija, interèso anθ-i migracija, rig katar jekh afiliàcia etnikani, veniturà, le kheresqe lila. O gin le manušenqo sas 1668, roma korkore anavde, manuša katar saste romane komunitète thaj xasarde komunitète. O patàlimasko nivelò si les 95 procenturà.

I kalitativo rig kerdàpe pala pan3 stùdii cazòsqe, pan3 romença kaj sas len maj but sar dešušov berša. Sasas line interviurà zurale, kerde pala o interviurà sikavno, sikavno kerdo katar i rodipnasqi grùpa. Le stùdii cazòsqe sas kerdine manušença anθar i etnia e romenqe, le situàcii arakhade sas len laçhi reprezentativitèta anθ-i problematika e romenqe k-e butàqi diz thaj le situàcii sas kerdine pala zurale interviurà le manušença, jekh vizita lesqe khereste thaj jekh dikhimos anθar sar živdel o manuš anθ-i komunitèta katar si lu vov kašti arakhel pes informàcia komplèto thaj relevànto. Trin de anθ-al pan3 roma kaça sas kerdine le interviurà sasas len eksperèncìa anθ-i maškarthemutni migracija.

O rapòrto katar o Italikano them sikavel anθ-e lesqe temàtike kategorie le maj bare butà le sociàlosqo andripen: butàqi diz, edukàcia, sastipen, khanàripen, thaj diskriminàcia.

Sea le dàte e rapòrtosqe katar o Italikano them na keren jekh lacho dikhimos anθar e situàcia kaj živden e roma anθ-o amaro them: tikno nivelò edukaciàqo thaj baro gin manušenqo kaj na prinžanen o alfabèto, tiknàrel i zor la minoritètaqi te arakhel than butàqo, na daštin te avel len jekh kher laçho, sastipen, thaj o barabar le čavorrenqe kaj edukàcia. Anθ-a aver rig, i diskriminàcia la minoritètaqi romani ašel jekh šerutno sùbiekto maškar le pùblico politike.

I analiza e dâtenqe kidine kaj dikhen la butăqi situàcia, sikavel jekh tikno andripen la komunitètaqi romani anθ-i buti diz , anθ-o berś 2011: fèri 34,5 procentură katar e romenqe minoritèta si len than butăqo anθ-o berś 2011. 72 procentură naj len kalifikàcia, 9,6 procentură si butârne anθ-i agrikultùra thaj 28,8 procentură si len bută romane sar i tradicia. But manuśa pučhle kamen te keren buti: 76 procentură kamen akana/imediatò te keren buti te avilino len jekh butăqo than, no le programură kalifikàciaqe thaj palemkalifikàciaqe malaven pes le tiknestar edukàciaqo nivelò le manuśenqo, thaj anθ-a aver rig von na 3anen k-e arakhena jekh butăqo than pala so kerena kadava programo.

I edukàcia, o sastipen, o kheripen, thaj i diskriminàcia keren jekh śerutni kategòria anθ-o kadava rodipen vaś von si but importantò anθ-o sociàlo andripen. O tikno nivelò edukàciaqo arasel te kerel jekh nasulipnaqo maśkar: kaj na si bipokindo barabar k-o sastipen, khera kaj na si lačhe te 3ivdes, no thaj i diskriminàcia. Sos maj darane gina si kodola anθ-o nivelò la edukàciaqo: jekh paś anθ-e le manuśa pučhle na si len i anglutni škòla, 19 procentură na 3anen o alfabetò thaj lenqo adripen p-a jekh but kompètitivo diz aśel but tiknardo de anθ-al roma. Te palem anen pes kadala manuśa anθ-i buti diz, pe anθ-al le programură kalifikàciaqe e manuśenqe si but pharo, k-e o kursò trebul te avel kerdino kana si tut i gimnazialo škòla.

E romenqe kòndicie tràjosqe thaj maśkarthemutni migracija, subièkto but dino duma anθ-i evroputni pùbliko lista kadale berśenqe, si li analizome anθ-a jekh speciàlo kapitòlo kaj rodel thaj kerel dokumèntacia anθar i maśkarthemutni migracija, de kana inklìstilo o fenomenò anθ-o berś 1989 thaj 3e akana barilav zurales anθ-o berś 2007.

Kerindoj jekh analiza obièktivo le butănqe generàle anθ-o sociàlo andripen e romenqo katar o Italikano them thaj rodindoj anθ-o xurdipen i maśkarthemutni migracija, o themutnikano rapòrto katar o Italikano them anel argumentură kaj maren so maj baro lupunzipen kaj beśel anglal o adripen la minoritètaqi romani: jekh pùbliko dikùrso kaj naj les bàza, kerdino pala xaçarimata thaj paramiça kaj gele angle p-e anθar kaste na del pes xakaj la minoritètaqi te avel la oportunitète thaj lačo avutno vaxt.

I jekhto rig e rapòrosqe kaj sikavel e maj lačhe aktivite kerdine, rodel te kerel jekh dikhimos la situàciaqi but pahri la minoritetaqi romani katar o Italikano them, but sikavdindoj na numaj e dâte katar o jekhto themutnikano rapòrto e romenqo katar o themutnikano them, vi le pharimata thamikane thaj politike kaj butivares beśen anglal k-o sociàlo andripen e romenqe thaj lenqo barabar p-ai prin3ardi butăqi diz.

Vaś, i dujto rig kadale raportòsqe rodel te kerel jekh analiza e projèktenqe thaj le akcie kerde maśkar e riga sar si o kher, o rodimos butăqo, o sociàlo andripen, i migracija thaj le sociale servičuræ, te sikavel e pharimata thaj le lupunzipena kerdine la situàciatar politikani akanutni katar o Italikano the, thaj kerel analiza e metodòlogienqe kaj andine lačhe rezùltaturæ anθ-o procèso kaj baràrel o sociàlo andripen thaj o andripen p-ai buti diz e romenqe.

## PRIMA PARTE

---

### Contesto e politiche nazionali

---

In questa prima parte, ci occuperemo, dapprima, di offrire una sintetica panoramica sulla situazione dei Rom e dei Sinti in Italia, ripercorrendo le questioni critiche più importanti emerse dal rapporto di ricerca Eu-Inclusive. In seguito, esploreremo il (lacunoso) quadro legislativo italiano e le politiche attuate localmente per sopperire alla mancanza di un chiaro quadro di riferimento nazionale. Infine, confronteremo questa situazione in divenire con le raccomandazioni e le legislazioni europee.

---

## 1. Analisi della situazione nazionale

*Manuela Tassan*

I dati emersi dalla ricerca EU-Inclusive hanno permesso di tracciare un quadro accurato della strutturale marginalità in cui versano le popolazioni Rom, Sinti e Caminante (RSC). Il grado di inclusione di questi gruppi nel tessuto sociale italiano permane, infatti, fortemente deficitario, seppur con alcune importanti sfumature riconducibili al peso specifico esercitato da variabili come l'età, il genere, la nazionalità e il luogo di residenza.

Cosa si intende, però, con "inclusione sociale"? Il concetto presenta, infatti, un certo grado di opacità semantica che ha spinto i ricercatori di Eu-Inclusive a sfuggire alla labilità di una definizione puntuale per utilizzarlo, piuttosto, come "concetto contenitore", da declinare in maniera variabile a seconda dell'ambito di riferimento. Da una parte, quindi, va costantemente ricontestualizzato, valorizzando le specificità delle singole realtà nazionali e locali. Dall'altra, presenta un evidente carattere *multidimensionale* che può essere utilmente valorizzato adottando un approccio *sinergico* che tenga conto delle interazioni rilevabili tra le diverse aree in cui si esprime l'esclusione sociale delle popolazioni RCS. Questa prospettiva assume particolare importanza non solo a livello analitico, ma anche operativo. Come verrà approfondito nella seconda parte del testo, le concrete iniziative di intervento che si sono rivelate più promettenti nel favorire l'inclusione di RSC - le cosiddette "buone pratiche" - non hanno offerto tanto un sostegno mirato rispetto ad una singola specifica esigenza, quale può essere, ad esempio, la ricerca di un lavoro. Hanno cercato, piuttosto, di garantire una globale presa in carico della persona, partendo dal presupposto che un cambiamento stabile possa essere innescato solo da una positiva interazione tra i diversi ambiti di vita che compongono la biografia di un individuo. In particolare, la ricerca Eu-Inclusive ha

sottolineato la stretta corrispondenza rilevata tra il conseguimento di una stabilità lavorativa e occupazionale e la probabilità che a ciò si accompagni un migliore accesso ai servizi, un ampliamento delle relazioni sociali, ma anche una maggiore integrazione scolastica dei minori.

A partire da queste premesse, il presente capitolo si propone di offrire una panoramica analitica dei dati presentati da Eu-Inclusive organizzandoli nelle quattro aree di intervento promosse dall'Unione Europea - istruzione, lavoro, abitazione, salute<sup>1</sup> - con l'obiettivo di far emergere tutti gli snodi problematici che verranno poi ripresi e approfonditi tanto dai contributi focalizzati sul rapporto tra interventi legislativi nazionali e locali, da una parte, ed Unione Europea, dall'altra, tanto dai contributi dedicati alle "buone pratiche".

## 1.1. Istruzione

Se l'alfabetizzazione rappresenta la preconditione per l'inclusione sociale, come sottolinea la ricerca EU-Inclusive, il dato relativo alla popolazione RSC appare impietoso. A fronte di una percentuale di analfabeti che a livello nazionale si attesta al 1,5%, ben il 19,2% degli intervistati RSC ha dichiarato di non essere in grado di leggere e di scrivere. Sebbene un simile risultato faccia evidentemente emergere una condizione di marginalità molto grave, i sottogruppi in cui è stato suddiviso il campione hanno, però, permesso di evidenziare degli importanti elementi di differenziazione. In particolare, l'analfabetismo è risultato superiore tra le donne (24,8%), tra chi ha più di 50 anni (52,1%) e tra coloro che vivono al Sud (25,7%), mostrando di essere evidentemente correlato a variabili quali il *genere*, l'*età* e la *localizzazione geografica*. L'analfabetismo, inoltre, risulta associato anche alla *condizione occupazionale*. La percentuale di occupati che non sa né leggere né scrivere si attesta, infatti, al 11,4%, per poi salire sino a quota 18,7% tra gli inattivi disponibili al lavoro, raggiungendo un picco del 46,4% tra gli inattivi *non* disponibili al lavoro.

I dati relativi al *titolo di studio* mostrano di conformarsi alle stesse variazioni socio-demografiche considerate sinora. In altre parole, il 40,2% delle donne, il 66% di chi ha più di cinquant'anni, il 58,4% degli inattivi non disponibili al lavoro e il 44% di chi abita al Sud non possiede alcun titolo di studio. Sebbene queste percentuali scendano qualora si consideri la totalità del campione, rimane comunque un preoccupante 34% degli intervistati che non ha mai acquisito alcun titolo di studio, contro il 5% dei residenti in Italia. D'altra parte, solo il 5% di RSC consegue un titolo di studio superiore, con valori prossimi allo zero per quanto concerne la laurea, mentre questo valore arriva al 46% per la popolazione residente

---

<sup>1</sup> European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An Eu Framework for National Roma Integration Strategies Up To 2020*, Brussels, 5.4.2011, Com(2011) 173 Final, p. 3 [http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/ An\\_EU\\_Framework\\_for\\_National\\_Roma\\_Integration\\_Strategies\\_up\\_to\\_2020.pdf](http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An_EU_Framework_for_National_Roma_Integration_Strategies_up_to_2020.pdf) - Ultimo accesso in data 22/05/2012

nel territorio nazionale. Questi dati sono doppiamente allarmanti perché segnalano non solo l'esclusione di Rom e Sinti dall'istruzione intesa come essenziale strumento di mobilità sociale, ma anche la mancata acquisizione di un capitale culturale minimo atto a garantire un livello base di integrazione nel contesto socio-culturale maggioritario in cui sono inseriti.

Secondo EU-Inclusive, questi dati, seppur nel complesso sconcertanti, possono comunque indurre ad un cauto ottimismo se osservati nella prospettiva di un confronto intergenerazionale, dal momento che il tasso totale di analfabetismo tra i ragazzi con meno di vent'anni è attualmente inferiore al 10%. Da un lato, questo dato potrebbe rivelare un maggiore riconoscimento del ruolo della scuola come spinta propulsiva al cambiamento e all'uscita da una condizione di marginalità, giustificando quindi un maggior investimento da parte delle famiglie. Dall'altra, potrebbe anche sottendere una crescente sensibilità delle istituzioni rispetto a questa problematica, che sarebbe dimostrata dall'adozione, negli ultimi anni, di politiche per l'inserimento scolastico e per la prevenzione del fenomeno dell'abbandono scolastico che, stando ai dati EU-Inclusive, si concentra soprattutto al Sud.

## 1.2. Lavoro

Il delicato quadro delineato dalla ricerca Eu-Inclusive in merito alla situazione occupazionale conferma il radicato svantaggio delle popolazioni RSC già emersa attraverso l'analisi di alfabetizzazione e scolarità. Il tasso di *occupati regolari* calcolato sul totale degli intervistati del campione si ferma, infatti, al 19,1%, contro il 44,3% degli occupati residenti in Italia. Sommando al dato sugli occupati regolari la percentuale sia di coloro che dichiarano di svolgere un'attività *non regolare* (11,2%) sia di coloro che, pur dichiarandosi occupati, hanno preferito *non dare dettagli* in merito alla loro condizione lavorativa (4,2%), la percentuale complessiva di persone impegnate in un'attività qualificata come lavorativa, regolare o irregolare, sale al 34,5%, rimanendo comunque fortemente deficitaria rispetto al sopracitato dato nazionale.

Questi valori diventano ancora più preoccupanti se rapportati ai tassi di disoccupazione e di inattività rilevati nel campione, rispettivamente pari al 27,2% e al 37,8% degli intervistati. Sebbene tali dati siano già di per sé significativi, calcolando il tasso di disoccupazione per la popolazione rom e per la popolazione italiana la differenza diventa ancora più eclatante. La popolazione rom infatti arriva ad un valore pari al 44,1% contro il 7,6% della popolazione italiana.

In questo quadro fortemente problematico, spicca il risultato positivo ottenuto da coloro che sono riusciti ad ottenere un diploma di scuola media. Questo titolo di studio mostra, infatti, di innalzare il tasso di occupazione permanente, soprattutto per la componente maschile, spostandolo dalla soglia del 20% a quella del 30%. Al tempo stesso, i disoccupati di lungo periodo (oltre 24 mesi) scendono dal 47% al 30%.



Come già rilevato nelle analisi relative all'istruzione, la dimensione di *genere* si configura come uno snodo critico di assoluta centralità. Le donne RSC *occupate regolari* sul totale del campione sono solo l'11,5%, contro il 34,4% delle donne occupate residenti in Italia. Tra queste, EU-Inclusive segnala, in particolare, una significativa presenza di donne Rom straniere, prevalentemente di origine balcanica, tra gli addetti alle pulizie e i collaboratori domestici, due ambiti lavorativi dove invece risultato totalmente assenti tanto le donne Sinte, quanto gli uomini.

Considerando il differenziale di genere all'interno del campione, vediamo che il 48,3% dei maschi ha un'occupazione stabile o intermittente, mentre questo dato scende al 20,6% per le donne. La medesima prospettiva analitica applicata al dato nazionale ripropone un simile divario, ma su ben altre cifre, laddove i maschi occupati sono il 72,8%, mentre le donne occupate si attestano al 49,5%.

Per comprendere appieno la specificità della dinamica lavorativa nei percorsi biografici della popolazione RSC, è opportuno disaggregare i dati sull'occupazione per *età*. Se tra gli under 20 apparentemente non si registrano differenze profonde tra popolazione residente e campione, risulta invece evidente come, dopo i vent'anni, compaia un gap occupazionale destinato inesorabilmente ad ampliarsi sino ai cinquant'anni.

I giovani Rom sotto i vent'anni presentano un tasso di occupati pari al 4,5%, mentre i residenti della stessa età non superano l'1,1%. Si tratta di valori in entrambi i casi molto bassi che nascono però motivazioni diverse come mostrano i tassi di inattività nelle due popolazioni. Tra i residenti under 20 è inattivo, cioè non è impegnato in un'attività lavorativa, né la cerca, ben il 92,4%, mentre tra i Rom questa percentuale scende al 56%. Questi dati segnalano, da una parte, il diffuso impegno scolastico dei residenti, dall'altra, la presenza di numerosi Rom che già in giovanissima età sono alla ricerca attiva di un lavoro o, pur essendo inattivi, si dichiarano disponibili al lavoro se venisse loro offerto.

Nella fascia d'età successiva, si comincia, invece, a ribaltare la prospettiva, dal momento che lavora il 46,9% della popolazione residente in Italia tra i 30 e i 39 anni, contro il 19,1% di RSC. Tale forbice occupazionale si acuisce durante la maturità lavorativa, quando il 72,5% dei residenti appartenenti alla fascia 30-39 anni risulta occupata, a fronte di un esiguo 24,2% di RSC. Questo divario tocca il suo apice nella fascia 40-49 anni, dove i residenti arrivano ad un tasso di occupazione del 73,9% dei residenti, mentre i RSC sembrano invece cominciare già una parabola discendente, con un tasso di occupazione del 23,9%. Secondo EU-Inclusive ne consegue che, se per i residenti l'età adulta (30-50 anni) corrisponde all'età lavorativa (almeno in 3 casi su 4), per i Rom segna invece il cristallizzarsi di una precarietà che segna tutto il percorso di vita della persona. Dopo i cinquant'anni il gap tra residenti e RSC sembra ridursi, ma questa convergenza è solo apparente come già segnalato nel caso degli under 20. Sebbene i residenti occupati scendano drasticamente a quota 25,9%, riducendo così il differenziale con la percentuale di Rom e Sinti occupati, pari al 16,6%, le condizioni di vita che seguono a tale contrazione occupazionale sono incomparabili. Mentre per i

residenti la progressiva uscita dal mercato del lavoro segna l'ingresso nel sistema pensionistico, per Rom e Sinti, anche italiani, l'avanzare dell'età si traduce in una fase di diffusa inattività priva di tutele.

Tra le variabili prese in esame, la *localizzazione geografica* ha mostrato di esercitare una certa influenza sulle possibilità di ingresso nel mondo del lavoro delle popolazioni RSC. È stata evidenziata, infatti, un relazione positiva tra l'abitare in aree rurali o in contesti urbani medio-piccoli e la percentuale di occupati che, in queste zone, sale a quota 40%. Al contrario, vivere in aree urbane con oltre 250.000 abitanti (nello specifico il riferimento è a Torino, Milano, Roma e Napoli) implica una visibile contrazione di questo valore che scende al 27,6%, con punte negative del 24,1% per gli stranieri.

Emerge, inoltre, una relazione netta tra la *tipologia abitativa* e il dato occupazionale. La sommatoria delle percentuali di occupati e di disoccupati passa, infatti, dal 66% dei residenti nelle case e negli insediamenti regolari al 54% di chi vive in insediamenti abusivi dove troviamo anche una quota più ampia di inattivi disponibili al lavoro. Se però l'insediamento regolare è situato nella periferia di una grande area metropolitana, il tasso di inattività tende ad avvicinarsi a quello degli insediamenti abusivi. In generale, possiamo dire che il tasso di occupazione sembra privilegiare sempre chi abita nelle case.

L'analisi del *profilo occupazionale* degli intervistati ha mostrato la prevalenza di soggetti occupati in forma autonoma rispetto ai lavoratori dipendenti. Sul totale degli occupati, gli autonomi arrivano, infatti, al 46,1%, mentre i dipendenti si attestano al 41,9%, oltre ad un residuale 12% che non ha voluto rivelare dettagli in merito alla propria posizione professionale.

Tra gli occupati, la maggioranza degli intervistati ha dichiarato di svolgere attività operaie dequalificate molto variabili tra loro, dal muratore al magazziniere. Il dato relativo all'affiliazione etnica evidenzia una certa specializzazione dei Sinti nella raccolta dei metalli, a cui si dedica quasi un terzo del campione, mentre un altro terzo si dedica all'esercizio del commercio o allo svolgimento di mansioni operaie generiche. In queste tre aree professionali si concentra oltre il 60% degli occupati Sinti, mentre tra i Rom queste stesse mansioni riguardano poco meno del 30% dei lavoratori. I Rom, infatti, siano essi italiani o stranieri, non mostrano una spiccata preferenza per alcune specifiche occupazioni, anche se in generale la loro presenza è più diffusa nel campo dell'edilizia, dell'agricoltura, e delle mansioni operaie qualificate.

Il *lavoro nero*, sebbene presente in tutte le mansioni, risulta endemico nell'ambito della raccolta dei metalli - dove prevale il lavoro autonomo -, nell'edilizia - dove è invece più diffuso il lavoro dipendente - e in attività meno diffuse nel campione, quali il lavoro domestico e la ristorazione. Comparando il reddito familiare dei lavoratori, è emersa una differenza sostanziale tra lavoratori irregolari e regolari, con percentuali nettamente favorevoli a questi ultimi. Se, infatti, il 43,3% degli irregolari ha dichiarato di percepire un reddito superiore ai 600 euro mensili, questo dato arriva a quota 71,1% tra i regolari.

È infine rilevante osservare il peso esercitato dal senso di *discriminazione* percepito nel corso del processo di ricerca di un lavoro dal 34,3% dei Rom e Sinti. Questo dato risulta particolarmente importante perché la frustrazione che deriva dalla sensazione di non riuscire a trovare lavoro *in quanto Rom* determina uno scoraggiamento spesso tanto profondo da trasformare i disoccupati in inattivi non più disponibili ad impegnarsi nella ricerca di un'occupazione.

### 1.3. Abitazione

Un merito fondamentale della ricerca EU-Inclusive è aver fatto chiarezza sulla situazione abitativa della popolazione RSC, spesso superficialmente associata alla sola realtà dei campi abusivi. I dati raccolti mostrano, invece, una realtà diversa, dove sembra piuttosto prevalere la legalità. Il 41,1% degli intervistati vive, infatti, in *insediamenti regolari*, a cui si aggiunge un 31,6% alloggiato in *case*. Nella ricerca, quest'ultimo termine viene usato per indicare una soluzione abitativa in strutture fisse – case unifamiliari, plurifamiliari o appartamenti collocati in condomini – ubicate in contesti “misti”. Di contro, con “insediamento” si è inteso alludere non solo a soluzioni abitative meno stabili e strutturate, ma anche caratterizzate da un'indiscutibile segregazione spaziale. Se comparata con la sommatoria di chi vive in case e in insediamenti regolari (72,7%), la percentuale di coloro che sono alloggiati in insediamenti effettivamente abusivi è sicuramente minoritaria, essendo pari al 23,7% degli intervistati. Rimane, infine, una quota residuale del campione (3,6%) che dichiara di risiedere in centri di accoglienza e in strutture assistenziali di varia natura o risulta essere senza fissa dimora. Mentre i Rom sembrano distribuirsi piuttosto equamente tra insediamenti abusivi (30,2%), regolari (33,7%) e case (31,6%), la stragrande maggioranza dei Sinti vive, invece, in insediamenti regolari (72,5%). Alla luce di questi dati, non bisogna però essere indotti a trarre facili equazioni. La legalità della condizione abitativa non costituisce di per sé una garanzia rispetto al grado di inclusione sociale, dal momento che il vero salto qualitativo avviene per coloro che abitano nelle case.

La *variabile territoriale* sembra esercitare un'influenza importante nella scelta abitativa, dal momento che la percentuale più elevata di coloro che abitano in casa si registra nei centri abitati con meno di 25.000 abitanti, dove si attesta a quota 44,8%. Al tempo stesso, è proprio in questi piccoli comuni che si registra il dato minimo relativo agli insediamenti abusivi (15,1%). Contrariamente a quanto si possa essere indotti a pensare, questi ultimi non sono una prerogativa esclusiva delle periferie delle grandi città (25,2%), ma sono parimenti presenti anche nei centri di medie dimensioni (24,2%). Diverso il caso degli insediamenti regolari, che risultano prevalere nettamente nelle grandi città.

Sommando la percentuale di chi vive negli insediamenti regolari e irregolari, si può facilmente evincere che la quota maggioritaria di RSC, pari al 64,8%, vive in

insediamenti. Questa evidenza sottende, però, una grande variabilità di situazioni che l'omogeneizzante termine "campo" occulta. La variabilità, infatti, è duplice, poiché riguarda sia l'aspetto dimensionale – si va da microaree abitate da un solo nucleo familiare a realtà con migliaia di persone – sia la qualità abitativa, ossia alla capacità degli insediamenti di rispondere efficacemente ai bisogni abitativi degli abitanti. Secondo la ricerca Eu-Inclusive, diversi fattori concorrono alla definizione della qualità di un alloggio: si va dalle caratteristiche strutturali – tende, baracche, roulotte, caravan, container, prefabbricati, case in muratura – alle dimensioni di tali strutture per arrivare, infine, ai servizi in dotazione – dall'acqua corrente ai servizi igienici, all'elettricità, ecc-.

Condurre un'analisi sulla qualità dell'abitare, focalizzata sulla valorizzazione delle differenze all'interno del campione, invita a riflettere sulla stratificazione sociale presente all'interno della popolazione RSC, tutt'altro che appiattita su standard di vita omogenei. D'altro canto, questa diversificazione interna rende ancora più evidente la condizione di svantaggio materiale in cui versa una quota consistente del campione. A fronte, infatti, di una diffusione minoritaria di alcuni beni che indicano una migliore condizione economica (connessione internet posseduta dal 18,3% degli intervistati; microonde, 16,2%; riscaldamento centralizzato, 16%; pay TV, 15%; lavastoviglie, 9,3%), una quota non maggioritaria, ma comunque degna di nota, non ha accesso a importanti beni e servizi. Il 18,9% del campione, infatti, non dispone di luce elettrica, il 22,1% non ha un frigorifero in cui conservare i cibi, con evidenti conseguenze sul piano della qualità dell'alimentazione, il 23% non ha accesso all'acqua corrente, il 32% non ha la possibilità di utilizzare acqua calda, il 40,8% è privo di una stanza adibita a bagno, il 45,5% non ha un WC interno e il 25,4% non ha un impianto fognario. Inoltre, sul piano della sicurezza abitativa, si segnala un importante 43,8% del campione che utilizza per riscaldarsi una stufa a gas o elettrica, soluzione notoriamente rischiosa, oltre che dispendiosa sotto il profilo dei consumi.

Analizzando la distribuzione del paniere dei beni e servizi appena citati in base alla tipologia abitativa, si può cogliere come lo svantaggio si concentri inequivocabilmente tra coloro che vivono negli *insediamenti irregolari*: il 63,7% degli intervistati non dispone di luce elettrica, il 69,2% non ha un frigorifero, il 73,1% non ha accesso all'acqua corrente, il 90,9% non ha la possibilità di utilizzare acqua calda, l'87,2% è privo di una stanza adibita a bagno, l'85,9% non ha un WC interno e l'83,1% non ha un impianto fognario. Se poi consideriamo che solo il 22,7% dispone di una stufa a gas e che un numero irrisorio del campione ha il riscaldamento centralizzato, possiamo ipotizzare che una fetta consistente di chi risiede in campi abusivi sia costantemente chiamata a fronteggiare il problema di come riscaldarsi nel periodo invernale. L'entità di tali percentuali non può evidentemente lasciare indifferenti.

Sebbene la situazione di chi vive in *insediamenti regolari* sia indubbiamente migliore, se confrontata con l'estremo disagio sperimentato da chi abita in insediamenti irregolari, questi dati non devono però trarre in inganno. Vivere in

un insediamento significa sempre fare i conti con uno stato di deprivazione materiale, sebbene non uniforme tra le varie realtà. Si riscontrano, infatti, delle differenze sia a livello regionale che nel confronto tra grossi centri urbani e comuni minori. Il dato però che qui ci preme sottolineare riguarda le difficoltà che devono comunque affrontare anche coloro che vivono in un contesto regolare. Sebbene solo il 4,2% non abbia accesso all'elettricità e il 6,8% non abbia un frigorifero, queste percentuali cominciano a salire se allarghiamo lo sguardo a tutto il paniere di beni e servizi considerato in precedenza. Il 9% dei residenti in campi regolari continua a non avere a disposizione acqua corrente, il 10,9% non ha l'allacciamento ad un impianto fognario, il 18,9% non ha la possibilità di usufruire di acqua calda, il 36% non dispone di una stanza adibita a bagno e il 28,1% non ha un WC interno. La stufa elettrica o a gas è invece diffusa nel 62,6% dei casi.

Attraverso una comparazione con l'indagine EU-Silc 2009 sui beni e servizi posseduti dalla popolazione residente in Italia, la ricerca EU-Inclusive ha potuto evidenziare il marcato svantaggio materiale della popolazione RSC. La differenza più evidente riguarda in particolare la disponibilità di acqua calda (99,4% dei residenti VS 68% RSC) e di un WC interno (99,7% dei residenti VS 54,5% RSC). È stato quindi calcolato un *indice di qualità abitativa* che, in una scala da 0 a 10, ha assegnato agli insediamenti abusivi un punteggio di 1,87 per i servizi primari (acqua corrente, acqua calda, frigorifero, impianto a gas, stufa elettrica o a gas, riscaldamento, wc interno o esterno, bagno, elettricità) e di 1,73 per quelli secondari (internet, pay tv, automobile, dvd, parabola, microonde, congelatore, lavatrice, lavastoviglie, computer e cellulare). Ancora una volta, preme sottolineare che, sebbene gli insediamenti regolari abbiano ottenuto punteggi superiori a quello degli insediamenti irregolari sia rispetto ai servizi primari (6,42) che secondari (4,53), i risultati ottenuti testimoniano come rimanga ancora molta strada da percorrere per arrivare a migliorare anche questa soluzione abitativa, in cui permangono notevoli elementi di criticità.

## 1.4. Salute

Nella prospettiva della ricerca Eu-Inclusive, il tema della salute, oltre ad essere considerato un elemento fondante del concetto di inclusione sociale, è stato considerato anche come un duplice indicatore. Da una parte, infatti, un carente stato di salute può segnalare condizioni di vita malsane. D'altra parte, può contribuire anche a mettere in evidenza la presenza di ostacoli nell'accesso ai servizi sanitari o la mancanza di risorse personali o sociali tali da permettere di saper fronteggiare una situazione di difficoltà. L'età e il genere si rivelano nuovamente due variabili fondamentali per ricostruire le forme assunte dal disagio e dalla marginalità sociale in questo specifico ambito di indagine.

Ad un primo sguardo, infatti, i dati emersi dal campione sembrano restituire l'immagine di una popolazione che nel complesso valuta positivamente le proprie

condizioni fisiche, tanto che la percentuale complessiva di coloro che dichiarano uno stato di salute buono è pari al 76,8%. Si tratta di un valore nettamente superiore a quello dichiarato dalla popolazione residente italiana il cui grado di soddisfazione, in base alle rilevazioni Eu-Silc 2009 riportate da EU-Inclusive, si ferma al 63,8%. Questi dati non devono però trarre in inganno. Dal momento che la popolazione Rom e Sinti è mediamente più giovane del complesso della popolazione residente per via di una minore aspettativa di vita, il livello di salute percepita sarà sempre superiore a quello di una popolazione mediamente più anziana. La disaggregazione di questo dato per *età* ha permesso, invece, di evidenziare come a partire dai trent'anni lo svantaggio comincia ad emergere, diventando negli anni progressivamente più importante. Il picco negativo viene raggiunto tra gli over 50, dove solo il 27,3% dichiara un buono stato di salute.

Se l'età dimostra, quindi di avere un peso importante nella percezione del proprio stato di salute, ancora più rilevante è l'influenza esercitata dal *genere*. Il differenziale tra donne e uomini, infatti, emerge sia quando gli intervistati qualificano come cattivo il proprio stato di salute (6,6% degli uomini VS 10,1% delle donne), sia quando lo ritengono buono (81,3% degli uomini VS 72% delle donne). Il confronto con la ricerca EU-Inclusive ha invitato, però, ad osservare che questo scarto è comunque presente anche a livello nazionale, dal momento che il 68% degli uomini dichiara un buono stato di salute, contro il 60% delle donne che notoriamente sono più longeve, oltre che maggiormente gravate dai compiti di cura.

Sul piano delle possibilità di accesso ai servizi sanitari assume, invece, un peso fondamentale la *nazionalità* poiché questa garantisce il possesso della tessera sanitaria. Non a caso, il 99,1% dei Sinti, essendo italiani, possiede la tessera, contro il 65,8% per i Rom. Se si escludono i cittadini italiani, il possesso della tessera sanitaria sembra invece dipendere prevalentemente dall'*anzianità migratoria*, come dimostra il caso dei Rom provenienti dalla ex Jugoslavia, arrivati soprattutto a seguito della guerra nei Balcani e quindi presenti da più tempo sul territorio nazionale rispetto alle ondate migratorie successive<sup>2</sup>. Tra loro, la tessera sanitaria è diffusa nel 75% dei casi.

Infine, l'accesso alle cure sanitarie sembra essere decisamente più difficoltoso per le persone che abitano in insediamenti irregolari dal momento che solo il 35,2% è in possesso di una tessera sanitaria. La ricerca Eu-Inclusive conclude, quindi, che l'instabilità abitativa segnala un'importante situazione di *vulnerabilità*, intesa come scarsa integrazione nei sistemi istituzionalizzati di cura e prevenzione. D'altro canto, è interessante osservare che coloro, invece, riescono ad accedervi esprimono poi un buon livello di soddisfazione per i servizi sanitari ricevuti, come dimostrato dall'attribuzione di un voto medio pari a 2,66 su una scala da 1 a 4.

<sup>2</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la Promozione della Parità di Trattamento e la Rimozione delle Discriminazioni Fondate sulla Razza o sull'Origine Etnica, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti* - Attuazione Comunicazione Commissione Europea N.173/2011, p. 12.

[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf) - Ultimo accesso in data 22/05/2012

## 1.5. Conclusioni

La sintetica panoramica che è stata qui delineata a partire dai dati rilevati dalla corposa ricerca EU-Inclusive mostra il permanere di un quadro fortemente critico in tutti e quattro gli ambiti di intervento indicati come prioritari dall'Unione Europea<sup>3</sup>. In realtà, molte delle questioni affrontate in questa analisi sono ben note agli operatori del sociale quotidianamente impegnati in interventi volti all'inclusione delle popolazioni Rom e Sinti. La ricerca Eu-Inclusive ha permesso, però, di offrire una solida base empirica da cui ripartire per formulare nuove politiche rivolte a questi gruppi, per lungo tempo confinate, come vedremo nei prossimi capitoli, ad interventi frammentari, elaborati a livello locale senza poter contare su un compiuto coordinamento su scala nazionale. In ogni caso, il profondo radicamento di alcuni problemi nel contesto italiano, ben evidenziato dalla ricerca, mostra con inequivocabile chiarezza quanto sia del tutto ingiustificata l'adozione di un approccio *emergenziale* basato su scelte estemporanee o provvedimenti d'urgenza. Come nota Pandolfi, l'urgenza porta, infatti, ad occultare le cause sistemiche dei problemi, focalizzando l'attenzione esclusivamente sugli effetti<sup>4</sup>. Laddove prevale la prospettiva dell'emergenza, si ha necessariamente la proclamazione di uno *stato di eccezione*<sup>5</sup> in cui la validità della legge ordinaria è sospesa a favore di una sovranità arbitraria che trasforma i cittadini in semplici "corpi indistinti e de-localizzati"<sup>6</sup>, sottratti alla sfera del diritto. Si potrebbe dire, allora, che la vera scommessa dell'inclusione sociale si gioca soprattutto nel creare le condizioni affinché Rom e Sinti possano esercitare un pieno esercizio di *cittadinanza*, qui intesa non come appartenenza ad una comunità nazionale, ma come "diritto ad avere diritti".<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Vedi nota 1 in questo capitolo.

<sup>4</sup> Pandolfi M., 2007, Sovranità mobile e derive umanitarie: emergenza, urgenza, ingerenza, in Malighetti R., a cura di, *Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell'antropologia*, Roma, Meltemi, p. 155.

<sup>5</sup> Agamben G., *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Torino, Einaudi.

<sup>6</sup> Malighetti R., 2007, Fine dello sviluppo: emergenza o decrescita, in Malighetti R., a cura di, *op. cit.*, p. 25, corsivo aggiunto.

<sup>7</sup> Dagnino E., 2003, Citizenship in Latin America: An Introduction, *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No. 2, pp. 3-17 - Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3184974> - Ultimo accesso in data 22/05/2012.

## 2. Il quadro legislativo e le politiche per i Rom<sup>8</sup>

Ulderico Daniele

### 2.1. Le leggi regionali

Studiosi ed esperti della questione Rom come Claudio Marta<sup>9</sup> e Leonardo Piasere<sup>10</sup> condividono l'idea che l'intervento legislativo più importante per la definizione della condizione dei Rom nelle principali città italiane sia individuabile in quel ciclo di leggi promulgate da nove regioni italiane a partire dal 1985<sup>11</sup>.

Si tratta di interventi che rispondevano all'esigenza degli enti locali di dotarsi di risorse e strumenti con cui intervenire su due fenomeni paralleli: da un lato, il flusso migratorio di Rom provenienti dalle diverse regioni della ex-Jugoslavia che dai primi anni '80 iniziavano ad insediarsi in maniera consistente nelle principali città italiane; dall'altro, il modificarsi delle condizioni economiche e sociali dei gruppi di Rom con cittadinanza italiana, soprattutto nelle regioni del nord.

Il principale dei dispositivi che queste leggi hanno finanziato è la creazione di aree esclusive per la sosta e l'insediamento dei Rom. Come vedremo più avanti in maniera analitica, questi provvedimenti sono stati pensati per una popolazione che si voleva "nomade", per la quale non si doveva quindi ragionare nei termini di diritto e possibilità dell'abitare, ma soltanto regolando, ovvero limitando, il diritto a sostare. Da questa concezione derivano quindi le iniziative delle amministrazioni comunali che hanno creato "aree di transito" oppure di sosta solo temporanea. Queste aree sono divenute i "campi nomadi" che ancora oggi dominano nel dibattito politico sulla questione Rom: luoghi pensati per un abitare transitorio, che invece, a causa della mancata revisione di questi provvedimenti legislativi, hanno funzionato come la casa per diverse generazioni di Rom. Fino alla recente promulgazione dello stato di emergenza da parte del governo Berlusconi e all'elaborazione della Strategia Nazionale per i Rom, queste misure hanno rappresentato l'unico intervento legislativo esplicitamente destinato ai gruppi Rom presenti sul territorio nazionale.

<sup>8</sup> Questo testo riprende e approfondisce alcuni dei temi affrontati dall'autore nel volume *Sono del campo e vengo dall'India. Etnografia di una collettività Rom ridislocata*, Roma, Meti, 2011.

<sup>9</sup> Marta C., 2005, *Relazioni interetniche: prospettive antropologiche*, Napoli, Guida.

<sup>10</sup> Piasere L., 2004, *I Rom d'Europa. Una storia moderna*, Bari, Laterza; Piasere L., 2006, *Che cos'è un campo nomadi?*, *Achab*, n. 8, pp. 8-16.

<sup>11</sup> La sequenza di leggi emanate dagli organismi regionali inizia con il Lazio con la legge n. 82/1985 e prosegue con la Sardegna (legge n.9), il Friuli-Venezia Giulia (legge n. 17), l'Emilia Romagna (legge n. 47) nel 1988, il Veneto (legge n. 54) e la Lombardia nel 1989 (legge n. 77), l'Umbria nel 1990 (legge n. 32) la Liguria nel 1992, il Piemonte nel 1993 (legge n. 26) e le Marche nel 1994 (legge n. 3) con una più ampia legge sull'immigrazione; nel 1985 anche la Provincia Autonoma di Trento aveva varato un simile provvedimento.



Nella legislazione italiana sulle minoranze linguistiche, promulgata nel 1999, il romanes non è stato inserito nel novero delle lingue riconosciute e tutelate e, allo stato attuale, non hanno dato esito positivo nemmeno i tentativi, portati avanti nelle successive legislature, di integrare questo dispositivo normativo. L'ampio dibattito che ha portato all'emanazione di questa legge, ricostruito fra gli altri da Marta (2005), appare particolarmente interessante. La legge si proponeva di tutelare i gruppi minoritari che rispondevano a quattro criteri – etnico, linguistico, storico, territoriale, ma la minoranza Rom di antico insediamento presente in Italia poteva vantare solo tre di questi quattro criteri scelti. Rom, Sinti e Caminanti sono presenti in Italia da circa seicento anni (criterio della storicità), hanno una comune origine etnica, differente da quella della popolazione maggioritaria (criterio dell'etnicità), posseggono una propria lingua denominata "romané", riconosciuta dagli organismi internazionali e dai linguisti quale lingua minoritaria (criterio linguistico). Non si riteneva soddisfatto, invece, il quarto criterio (territoriale), poiché non era possibile ricondurre i Rom ad un territorio preciso, il medesimo per tutte le diverse identità zigane. Nell'ottica del legislatore il mancato ancoraggio ad un territorio definito rendeva impossibile applicare tale apparato normativo ai Rom che venivano considerati, invece, come una "minoranza diffusa", ossia priva di una concentrazione territoriale stanziale e quindi non tutelabile<sup>12</sup>.

Allo stato attuale, quindi, non esiste nell'ordinamento italiano alcuna normativa specifica di tutela che preveda e disciplini l'inclusione e il riconoscimento delle popolazioni Rom nel concetto di "minoranza etnico-linguistica" e il vuoto normativo permane; tale situazione attira forti critiche contro l'Italia a livello internazionale. In assenza di provvedimenti legislativi nazionali a tutela delle minoranze Rom, un ruolo fondamentale è stato svolto dalla normativa regionale.

### **2.1.1. Gli antecedenti storici**

Prima del ciclo di leggi regionali, le questioni relative alla presenza di gruppi Rom erano state affrontate soltanto da iniziative e circolari di due Ministeri.

Il Ministero dell'Interno aveva emanato nel 1973 (n. 17/73) e poi nel 1985 (n. 15185/85) due circolari sul tema del diritto alla sosta. Formalmente la finalità di questi provvedimenti era quella di agevolare il pieno inserimento dei Rom nella vita economica e sociale del paese attraverso la riaffermazione di tutti i diritti ai Rom con cittadinanza italiana, e il richiamo alle istituzioni e alle amministrazioni locali in particolare per ciò che riguarda l'iscrizione anagrafica, le tutele sanitarie e la scolarizzazione dei minori.

---

<sup>12</sup> Nel luglio 2007 è stata depositata alla Camera dei Deputati, la proposta di Legge n. 2858 che avrebbe condotto ad una modifica della legge sulle minoranze linguistiche nel senso indicato dalla *Carta europea delle lingue regionali o minoritarie*, che riconosce le "lingue non territoriali" come lo yiddish e il romanès. Tale proposta non ha avuto esiti, e negli anni successivi si è sviluppato un forte dibattito sia all'interno dell'associazionismo Rom che fra intellettuali e attivisti gagé circa l'opportunità di un provvedimento legislativo ad hoc o la necessità di proseguire sulla strada dell'inclusione del romanè nella legislazione vigente; cfr. Bonetti P., Simoni A., Vitale T., a cura di, 2011, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, Giuffrè.

Un'ulteriore circolare del 1991 (18/1/1991) sposta invece l'attenzione sulla necessità di azioni di controllo e di vigilanza degli insediamenti dei nomadi, motivate non solo dall'ostilità delle popolazioni locali, ma anche dalle azioni criminali che possono svolgersi nei campi sia abusivi che autorizzati.

L'altro asse di intervento istituzionale è quello relativo alla scolarizzazione dei minori. Le prime iniziative intraprese dal Ministero della Pubblica Istruzione risalgono al 1965, con la creazione, grazie ad un rapporto di convenzione instaurato con l'associazione Opera Nomadi e l'Università di Pavia, di classi "Iacio drom" destinate esclusivamente ai minori Rom. Questo primo esperimento può essere ricondotto all'attenzione verso quei gruppi di Sinti, tutti con cittadinanza italiana, che in quegli anni praticavano una mobilità regolare per le regioni del nord Italia connessa all'esercizio di mestieri ambulanti. A partire da questa iniziativa si è avviato per tutti gli anni Settanta un significativo dibattito sui rischi e i vantaggi correlati a questa modalità di inserimento dei minori nella scuola. La discussione, che si è progressivamente collegata alle riflessioni sul tema emergente della presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane, ha visto prevalere nella seconda metà degli anni Ottanta un approccio che individuava come missione della scuola pubblica la creazione di uno spazio di incontro e di formazione comune a tutti i minori italiani e stranieri, residenti o meno, ponendo così fine all'esperienza delle classi speciali per i minori Rom. Al contempo, il tema della scolarizzazione dei minori Rom è divenuto uno degli assi che l'amministrazione centrale ha progressivamente demandato agli enti locali, aprendo la strada ad una complessa e disarticolata pluralità di esperienze.

Il dato rilevante che si può trarre analizzando queste iniziative consiste nel fatto che, a dispetto di quanto avviene nelle politiche delle amministrazioni comunali e nella legislazione regionale, le circolari ministeriali non vengano costruite né proponano interventi basati sul riconoscimento di una "specificità zingara" di tipo etnico o culturale. Hanno puntato, piuttosto, a creare dei meccanismi di inserimento dei Rom in quanto cittadini, nella società italiana, a partire dai rapporti con le istituzioni e i servizi pubblici, come è possibile desumere dalle parole dell'allora Ministro degli Interni Giulio Andreotti<sup>13</sup>.

### **2.1.2. Le "norme a favore dei Rom"**

Il ciclo di leggi regionali che vengono emanate dal 1985 concretizza, invece, un diverso orientamento politico volto alla tutela di uno specifico gruppo sociale riconosciuto attraverso i termini Rom, "zingari" o "nomadi".

Possiamo allora considerare questa stagione legislativa come uno dei primi esempi del *multiculturalismo all'italiana* (Grillo, Pratt, 2002<sup>14</sup>; Pompeo, 2007<sup>15</sup>),

---

<sup>13</sup> Riportate in *Iacio Drom*, n. 5, 1973

<sup>14</sup> Grillo R., Pratt J., a cura di, 2002, *The politics of recognizing difference: multiculturalism italian-style*, Aldershot, Ashgate, trad. it. 2006, *Le politiche del riconoscimento della differenza. Multiculturalismo all'italiana*, Rimini, Guaraldi.

<sup>15</sup> Pompeo F., a cura di, 2007, *La società di tutti: multiculturalismo e politiche dell'identità*, Roma, Meltemi.

ovvero di misure che, in assenza di un assetto compiutamente multiculturale delle politiche statali, applicano su base soltanto locale il principio del riconoscimento delle differenze culturali e il suo principale strumento, ovvero le discriminazioni positive.

Ciò che contraddistingue questa via italiana al multiculturalismo è la significativa assenza dello Stato nazionale e degli stessi Rom, visto che, a differenza di altri contesti europei, in Italia si dovranno attendere ancora diversi anni perché nel dibattito pubblico emergano le voci dell'associazionismo Rom.

La differenza dei Rom viene infatti riconosciuta nelle leggi regionali sulla scorta dell'interazione esclusiva dei due attori individuati da Pompeo (2007) come i principali protagonisti delle logiche nostrane del multiculturalismo: le amministrazioni locali ed il terzo settore. È importante sottolineare che, in questa fase le richieste di riconoscimento provengono invece dall'esterno delle collettività Rom, ed in particolare dal terzo settore, cui sarà infatti riconosciuto uno specifico ruolo anche nelle leggi regionali, e dal mondo intellettuale. L'assenza in questa fase di una chiara voce romanès spinge allora ad affrontare da subito la questione delle modalità in cui la differenza dei Rom viene individuata e definita in queste misure legislative.

Un primo elemento significativo riguarda il fatto che, fatte salve Liguria e Lombardia, nessuna delle leggi regionali distingue i Rom e i Sinti di cittadinanza italiana da quelli stranieri: la mancata distinzione tra status giuridici diversi crea confusione e fraintendimenti e sovente priva i Rom e Sinti (soprattutto) italiani anche di quei diritti che discendono dal possesso della cittadinanza, ostacolando l'effettivo funzionamento dei meccanismi di tutela istituiti dalle suddette norme.

Un elemento centrale riguarda poi la titolazione dei provvedimenti: nei vari testi si riscontra un utilizzo di denominazioni diverse che possono far riferimento alla dimensione etnica o culturale, o prendere in considerazione la pratica del nomadismo. Le denominazioni risultano comunque accostate e sovrapposte senza alcun criterio, sia all'interno dei singoli testi che ad una valutazione comparativa: cronologicamente il primo provvedimento è stato emesso dalla regione Veneto che nel 1984 ha varato una serie di "Interventi per la tutela della cultura Rom"; nel 1985 la Provincia autonoma di Trento ha invece votato il testo "Norme a favore degli Zingari" che si propone di realizzare "[...] interventi rivolti alla tutela degli zingari con particolare riguardo al diritto al nomadismo e alla sosta nel territorio provinciale". Nel 1988 la Regione Sardegna ha approvato una legge dal titolo "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi", e ancora nel 1993 le assemblee regionali del Piemonte e della Liguria hanno emanato due provvedimenti a favore delle popolazioni "zingare" e "nomadi". Più recentemente la Regione Toscana ha approvato un provvedimento dal titolo "Interventi a favore delle popolazioni Rom e Sinte", ma già all'articolo 1 si specifica che "Ai fini della presente legge per Rom e Sinti sono intesi tutti i gruppi comunemente denominati zingari".

Per quanto impreciso e vago fin dal titolo, il riferimento ad una identità culturale costituisce il perno, secondo la logica multiculturalista, di una serie di

misure di discriminazione positiva che riguardano in particolare le questioni del lavoro e dell'abitare.

Nelle leggi regionali si punta, ad esempio, alla valorizzazione dei mestieri e delle competenze considerate come tradizionali degli "zingari", come lo spettacolo circense, il piccolo artigianato o il commercio di animali. Il radicamento nella "tradizione zingara" rappresenta l'elemento principale che motiva l'investimento istituzionale in questi settori lavorativi, ma, come molti commentatori hanno notato, di questi mestieri non si considera né la spendibilità sul mercato del lavoro italiano, dove di certo si erano assottigliati gli spazi disponibili per l'artigianato e il commercio ambulante, né la corrispondenza con le competenze e le strategie degli attori sociali, visto che almeno tutta la quota di Rom jugoslavi proveniva da contesti urbani e industrializzati, e risulta ben lontana dall'immagine degli "zingari tradizionali" che trapela nei testi regionali. In tal senso, secondo Bravi e Sigona "c'è da rilevare uno scarto netto fra le abitudini di vita dei diversi gruppi Rom, stanziali o comunque sempre meno itineranti, e quanto le leggi regionali si prefiggono di tutelare" (2006, p. 868)<sup>16</sup>.

Il riferimento alla categoria descrittiva del nomadismo, per quanto più asettica e in qualche modo legittimata dal discorso scientifico (Colacicchi, 1996<sup>17</sup>), risulta ugualmente problematico: la regione Lombardia (legge n. 77/1989) ad esempio "[...] tutela il patrimonio culturale e le identità delle etnie tradizionalmente nomadi o semi-nomadi" (art. 1 comma 1), ma già al comma 3 il legislatore si trova a specificare che "ai fini della presente legge, per nomadi si intendono gli appartenenti alle etnie nomadi e semi-nomadi". Ancora nel 2006, prima che il termine tornasse al centro della dichiarazione dello stato di emergenza da parte del governo Berlusconi, il Ministero dell'Interno confermava lo spirito della legislazione regionale affermando che "[i]n tutte queste leggi viene enunciato come elemento fondamentale di questa cultura il nomadismo; pertanto il diritto al nomadismo, e di conseguenza alla sosta, va ribadito esplicitamente" (2006, p. 18)<sup>18</sup>. Di nuovo questa modalità di identificazione dei Rom tradisce la realtà sociale su cui vuole intervenire: al di là dell'ampio dibattito sul nomadismo dei Rom, tale pratica non corrispondeva alla posizione sociale ormai assunta dai Rom nel centro e nel sud del paese, né tanto meno definiva la situazione e le aspettative di molti dei Rom provenienti dalla ex-Jugoslavia, e risultava in forte crisi anche fra i gruppi del nord Italia. Di contro, l'utilizzo del "nomadismo" come matrice identitaria fondamentale delle popolazioni Rom ha prodotto, secondo la logica del multiculturalismo, il riconoscimento di una particolare forma del diritto a risiedere nel territorio, quel diritto alla sosta che si è realizzato attraverso la concentrazione dei Rom nei campi.

<sup>16</sup> Bravi L., Sigona N., 2006, *Educazione e rieducazione nei campi per nomadi in Italia: una storia*, «Studi Emigrazione», n. 164, pp. 857-884.

<sup>17</sup> Colacicchi P., 1996, *Discriminazioni*, in P. Brunello, a cura di, *L'urbanistica del disprezzo*, Roma, ManifestoLibri, pp. 29-38.

<sup>18</sup> Ministero dell'Interno-Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 2006, *Le comunità sprovviste di territorio: i Rom, i Sinti e i Caminanti in Italia*, Roma, Ministero dell'Interno.

Il riferimento al nomadismo ha sostanzialmente giustificato l'idea che tali presenze possano essere considerate in transito, ovvero che non intendono o che non sia conveniente stabilizzare, e che quindi si debba riconoscere loro un diritto all'abitare in chiave minore. Così in un recente atto ufficiale del Comune di Roma si arriva ad affermare che: "Nel villaggio della solidarietà così realizzato, la vita sociale si svolge come in un normale campeggio [...]. È evidente che la vita nel villaggio si svolge secondo lo scopo ben preciso di garantire ambienti e relazioni sociali idonei e confacenti alla specificità culturale dei nomadi, a tal fine si suddividono secondo la loro volontà per etnie, la loro unità abitativa è sullo stile del villaggio turistico o camping."<sup>19</sup>

Il riconoscimento dell'identità culturale conduce così all'apertura di quelli che Piasere ha chiamato dei "camping etnici" (2006), luogo della tarda modernità che tiene insieme i principi del controllo e l'idealità di un abitare naturale, l'obiettivo della sicurezza e la retorica – strumentale – del riconoscimento delle differenze culturali.

Il nomadismo come tratto caratterizzante restituisce, inoltre, un profilo di cittadini senza-patria, nemmeno apolidi come almeno per una quota dei Rom stranieri la giurisdizione internazionale prevede, ma semplicemente de-nazionalizzati (Piasere, 2006<sup>20</sup>), ovvero slegati da qualsiasi provenienza, e anche da qualsiasi protezione internazionale, perché definiti dalla cultura – nomade – di appartenenza. Il riconoscimento dell'identità culturale appare qui come un surrogato della cittadinanza, che colloca i Rom ad un livello considerato come pre-politico, ovvero quello delle identità, e giustifica la separazione fisica. In tal senso appare davvero significativo il fatto che in molte iniziative organizzate dai soggetti dell'associazionismo si faccia riferimento ad un "habitat" dei nomadi. Attraverso questo concetto, derivato dalle scienze biologiche ed etologiche e solo recentemente riutilizzato all'interno delle analisi sull'equilibrio e la sostenibilità ambientale, sembra profilarsi l'idea di una naturalità dell'abitare dei nomadi: la cultura diviene cioè un tratto naturale, in grado di ridefinire bisogni e possibilità, di riformulare, in chiave minore, i diritti e di riorientare gli interventi politici secondo quel principio identitario che si immagina radicato nell'essenza profonda e immutabile di "zingari" e "nomadi".

Quelli che Vitale ha chiamato "effetti di designazione" (2008<sup>21</sup>) prodotti dalla legislazione regionale possono allora essere sintetizzati in due punti fondamentali.

---

<sup>19</sup> Comune di Roma, *Relazione Previsionale e Programmatica Comune di Roma 2008- 2010*, p. 361. Il testo è disponibile accedendo al sito internet del Comune di Roma [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it) - ultima consultazione 15 maggio 2012

<sup>20</sup> *Op. cit.*

<sup>21</sup> Vitale T., 2008, Politiche locali per i Rom e i Sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica, in A. Amendola, L. Bazzicalupo, F. Chicchi, A. Tucci, a cura di, *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Macerata, Quodlibet, pp. 121-132.

Da un lato la costruzione dello “zingaro immaginario” (Sigona, 2002, 2005<sup>22</sup>), itinerante perché ancorato alla tradizione culturale, ha ridotto ad unità un panorama sociale e una gamma di esperienze storiche fortemente diversificato, rinchiudendo nello spazio del campo sosta anche le diverse dinamiche di trasformazione in atto all’interno dei singoli gruppi Rom.

Dall’altro lato anche la logica di quelle che avrebbero dovuto essere le discriminazioni positive, nel determinare un principio di esclusività delle politiche, si è tradotta concretamente nella separazione fisica dei Rom dal resto della società: riuniti contro la loro volontà e sovente a prescindere da qualsiasi comunità linguistica, gli “zingari” sono stati allontanati dagli spazi metropolitani, ghettizzati grazie ad una serie di misure che si volevano a loro tutela.

Rispetto al complesso panorama italiano l’immagine dei Rom come “zingari” e “nomadi” utilizzata nelle leggi regionali sembra allora rispondere ad un principio di semplificazione che risponde alle dinamiche dei contesti locali, all’urgenza di riattivare canali di comunicazione e riconoscimento fra elettori e ceto politico (cfr. Vitale, 2008<sup>23</sup>). Ma questa necessità di semplificazione nega, come si è visto, la stessa specificità dei singoli gruppi Rom, e arriva paradossalmente a contraddire quell’obiettivo del riconoscimento che animava la legislazione regionale: costruiti come “nomadi” e costretti a “riziganizzarsi” secondo lo stereotipo dominante (Piasere, 2004<sup>24</sup>), i Rom appaiono in questa stagione di leggi a loro difesa soltanto come “oggetti”, sia delle definizioni che delle politiche. In loro vece sono le istituzioni e l’emergente terzo settore a selezionare immagini, produrre rappresentazioni ed elaborare politiche, sempre a partire dalla reificazione della categoria del nomadismo.

Infine, bisogna considerare un ultimo, ma significativo, elemento di criticità di questo ciclo di interventi legislativi. Nonostante siano state varate quasi trent’anni fa, la maggioranza delle leggi regionali non ha subito alcuna revisione (soltanto il Veneto, la Toscana e l’Emilia Romagna hanno modificato le loro leggi), né tanto meno sono stati valutati gli effetti delle misure concrete che questi leggi hanno promosso (si veda l’eccezione della regione Piemonte, IRES, 2005<sup>25</sup>). Si è così prodotto uno scollamento ancora maggiore fra il quadro normativo e la realtà delle condizioni dei Rom, soprattutto in relazione ai più recenti flussi migratori dai paesi neo-comunitari che presentano caratteristiche ancora diverse rispetto alla già articolata situazione precedente.

---

<sup>22</sup> Sigona N., 2002, *Figli del ghetto, Non Luoghi*, Tivezzano (Tn), Libere Edizioni; Sigona N., 2005, I confini del problema zingari: Rom e Sinti nei campi nomadi d’Italia, in Caponio T., Colombo A., a cura di, 2005, *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 267-293.

<sup>23</sup> *Op. cit.*

<sup>24</sup> *Op. cit.*

<sup>25</sup> IRES, 2005, Rom e Sinti in Piemonte, *Quaderni di ricerca*; consultabile sul sito web [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

### **2.1.3. Istituzioni e terzo settore: un dialogo che non produce riconoscimento**

In alcuni dei testi regionali il riferimento al nomadismo viene indirettamente assunto come problematico o ambiguo, tanto che si prevede la costituzione di una serie di organi scientifici e tecnici a cui viene affidato il compito di valutare l'efficacia delle politiche regionali e studiare la consistenza, la diffusione e gli effetti sulla società italiana di questa pratica.

Nell'ambito di questi organismi uno specifico ruolo di consulenza viene assegnato all'Opera Nomadi, ente morale fondato nel 1965 da Don Bruno Nicolini. L'attribuzione di un tale ruolo deriva dall'importante lavoro di contatto che operatori e volontari di questa associazione avevano realizzato in molte città italiane. Dalla seconda metà degli anni Sessanta i membri di Opera Nomadi erano stati sostanzialmente i primi ad entrare direttamente in relazione con i Rom che abitavano negli accampamenti fatti di roulotte e baracche costruiti ai margini delle città del nord e del centro Italia. In questi scenari l'Opera Nomadi sollecitava le amministrazioni a garantire quei diritti minimi a cui faceva riferimento anche il Ministero dell'Interno, denunciando le condizioni igieniche e sanitarie dei luoghi dove i Rom si insediavano, gli atti di razzismo e di intolleranza e chiedendo con forza, fin dai primi anni Settanta, che nei comuni interessati fosse riconosciuto il diritto alla sosta dei Rom, attrezzando le aree di insediamento con i servizi minimi o legalizzando quelle attività commerciali che erano ancora praticate. L'impegno nei territori, a stretto contatto con le famiglie Rom e in relazione diretta con le amministrazioni, era poi accompagnato da un forte lavoro di informazione e sensibilizzazione che puntava a far conoscere la "cultura zingara" alla cittadinanza italiana con iniziative culturali e pubblicazioni<sup>26</sup>. Questa competenza specifica, sommata alla concreta presenza nei territori, ha progressivamente reso l'Opera Nomadi l'unico e fondamentale interlocutore delle istituzioni per entrare in contatto con quella complessa e difficile differenza che "nomadi" e "zingari" rappresentavano.

Questo progressivo passaggio di ruolo segnala un mutamento complessivo nell'architettura delle politiche sociali che ben rappresenta la via italiana al multiculturalismo: da un lato, le amministrazioni pubbliche delegano a soggetti della società civile le responsabilità di intervento su segmenti della realtà sociale su cui non riescono ad intervenire, avviando così, nelle pieghe del principio di sussidiarietà, quel processo di organizzazione dei servizi secondo una logica particolaristica che riguarda in maniera complementare le identità dei migranti e le competenze dei soggetti chiamati ad intervenire. Dall'altro, gli attori del terzo settore, come Opera Nomadi e poi altri nel corso degli anni Novanta, mutano progressivamente la propria missione: da soggetti attivi nei contesti locali, in grado di riconoscere e denunciare i bisogni e le questioni sociali emergenti, a soggetto che gestisce ingenti risorse destinate dall'amministrazione a quel particolare segmento della realtà sociale.

---

<sup>26</sup> Fra le diverse iniziative, va quantomeno ricordato l'avvio delle pubblicazioni della rivista Lacio Drom, che per molti anni ha rappresentato il principale luogo di scambio di informazioni e di diffusione delle prime ricerche scientifiche sui Rom nel nostro paese.

Il ruolo complessivamente svolto da Opera Nomadi nei primi anni dell'elaborazione di politiche locali per i Rom appare quindi rilevante e complesso: quel fondamentale lavoro di contatto con i Rom e di *advocacy* si è svolto promuovendo una immagine riconoscibile dei Rom, da un lato "zingari" storicamente esclusi e bisognosi di assistenza, dall'altro lato portatori di una specificità culturale e sociale legata al nomadismo. Questa immagine, che si ritrova in filigrana nell'impianto delle leggi regionali, non tradisce soltanto la complessità delle presenze dei Rom in Italia in quel particolare momento storico, ma di fatto nega le possibilità di effettivo riconoscimento e prepara la sostituzione delle presenze concrete con uno stereotipo sempre più disincarnato. La spia più evidente di questo passaggio la si può individuare nel fatto che in molti degli organismi consultivi previsti nella legislazione regionale è la stessa Opera Nomadi che viene chiamata a rappresentare (Lombardia) o a selezionare i rappresentanti dei Rom (Emilia Romagna) presso le istituzioni. L'Associazione diviene così il soggetto accreditato a rappresentare i bisogni e la stessa identità dei nomadi, al costo però di rendere quegli stessi Rom ancora più distanti dalle istituzioni italiane - "inappellabili" e "ininterpretabili" secondo Piasere (2006<sup>27</sup>) - e sempre più privi del fondamentale diritto di parola.

L'interazione fra Opera Nomadi e i diversi livelli delle amministrazioni locali ha quindi l'effetto di confermare e riprodurre una particolare immagine dei Rom imperniata sul nomadismo quale fulcro dell'identità culturale.

Come si è visto, quest'ultimo tema diverrà l'asse principale degli interventi realizzati dai comuni, i quali però mancheranno in molti casi di rispettare una serie di standard abitativi e di indirizzi che, nello spirito della legislazione regionale, dovevano garantire la qualità della vita all'interno dei campi ed evitare qualsiasi rischio di ghettizzazione dei Rom. Nella sequenza di interventi d'emergenza realizzati dalle amministrazioni locali, le questioni relative al numero dei residenti, alla dotazione di strutture igieniche e il tema fondamentale della collocazione dei campi rispetto ai centri abitati si sono tramutate da garanzie della qualità dell'abitare dei Rom a segni evidenti del progressivo e inarrestabile deterioramento delle loro condizioni di vita. Si è così arrivati al paradosso per cui che ancora oggi molti dei campi autorizzati e attrezzati, ad esempio nel Comune di Roma, non rispondono alla legislazione regionale che ne ha finanziato la creazione.

Nelle pieghe di una serie di interventi legislativi a tutela dei Rom, si è così realizzata una politica implicita di segregazione, denunciata dagli osservatori: "Baraccopoli nelle discariche, tra i binari e le strade di scorrimento veloce, in terreni senza acqua potabile, senza luce elettrica né servizi" (Brunello, 1996, Introduzione<sup>28</sup>) e addirittura riconosciuta dal Ministero dell'Interno: "Pochissime però sono le aree sosta autorizzate che possano ritenersi attrezzate in modo

---

<sup>27</sup> *Op.cit.*

<sup>28</sup> Brunello, P., a cura di, 1996, *L'urbanistica del disprezzo*, Roma, ManifestoLibri.



sufficiente, anche riguardo ad elementi essenziali quali la fornitura d'acqua, la predisposizione di servizi, la raccolta di rifiuti e soprattutto l'ubicazione" (2006, p. 47<sup>29</sup>). Quella che Brunello ha chiamato "l'urbanistica del disprezzo" ha fatto sì che "[q]uando le autorità italiane hanno speso energie e risorse per i Rom, in molti casi l'hanno fatto senza mirare all'integrazione nella società italiana. Al contrario l'Italia è il solo paese in Europa a promuovere un sistema di ghetti, organizzato e sostenuto pubblicamente" (E.R.R.C., 2000, p. 16<sup>30</sup>).

Appare significativo il fatto che in un recentissimo rapporto redatto dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica vengano riprese ed evidenziate una serie di criticità relative ai campi sosta nel nostro paese:

Si tratta di una realtà che, con pochissime eccezioni, non esiste in altri paesi europei. E si tratta di una realtà caratterizzata, per usare il linguaggio delle convenzioni internazionali, da condizioni inumane e degradanti. Si tratta di realtà incompatibili con qualsiasi progetto di inclusione e integrazione dove si riproducono quelle condizioni di crudele emarginazione i cui effetti si riversano poi nella vita delle città. È lì che generazione dopo generazione si perde il popolo delle discariche, un popolo fatto per più del quaranta per cento da bambini fino ai quattordici anni. È necessario un programma graduale di chiusura dei campi, a partire da quelli più degradati, e di offerta di soluzioni abitative diverse accettabili e accettate, cioè discusse e confrontate (2011, p. 5)<sup>31</sup>.

## 2.2. "L'emergenza nomadi"

Il 21 maggio 2008, nemmeno un mese dopo la vittoria elettorale, il Presidente del Consiglio Berlusconi firma la dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia. Si tratta di una misura che avrebbe dovuto avere la durata di un anno, e che è stata invece prolungata fino al 2011, estendendola anche al Piemonte e al Veneto. Con questo atto lo Stato diviene per la prima volta l'attore istituzionale centrale delle politiche per i Rom: dopo decenni di silenzio, il Governo Berlusconi definisce una nuova cornice istituzionale e assume su di sé una serie di competenze che per più di vent'anni erano state gestite soltanto agli enti locali.

Questo significativo mutamento del quadro istituzionale non è il prodotto di una riflessione o di una valutazione sistematica delle misure fino ad allora realizzate. Nella forma e nella sostanza, questo mutamento non può che essere

---

<sup>29</sup> *Op. cit.*

<sup>30</sup> E.R.R.C., 2000, *Campland. Racial segregation of Roma in Italy*, Budapest, E.R.R.C. Country Report Series., trad. it. *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, Roma, Ed. I Libri di Carta.

<sup>31</sup> Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, Senato della Repubblica.

letto come il compimento di una campagna elettorale, e di un'intera stagione di dibattito politico, in cui il tema delle presenze dei Rom ha rappresentato l'elemento più evidente dell' "allarme sicurezza" legato alla presenza di migranti e stranieri sul territorio nazionale. L'omicidio della signora Reggiani, avvenuto nell'ottobre 2007 nei pressi di una stazione ferroviaria della periferia di Roma, può essere simbolicamente considerato il punto di non ritorno di questa fase. Pochi giorni dopo, anche grazie alla testimonianza di una donna Rom, viene arrestato un migrante proveniente dalla Romania che abitava in uno dei numerosi insediamenti non autorizzati fatti baracche e ripari di fortuna. In seguito a questo drammatico evento, il sindaco Veltroni, appartenente allo schieramento di centrosinistra e successivamente candidato antagonista di Berlusconi nelle elezioni nazionali, ha avviato un'intensa stagione di interventi repressivi nei confronti degli insediamenti non autorizzati, richiedendo con forza al governo centrale un mutamento in senso restrittivo della normativa sugli ingressi dei cittadini rumeni.

Per tutta la campagna elettorale il tema della "sicurezza" ha rappresentato l'argomento principale dei candidati di centrodestra che, sia a livello nazionale che locale, criticavano le amministrazioni di centrosinistra per il loro mancato intervento e per il dannoso atteggiamento tollerante e "buonista" che non rispondeva alle esigenze di sicurezza e legalità dei cittadini italiani; la vittoria elettorale dello schieramento di centrodestra ha quindi portato alla realizzazione di una nuova stagione di politiche verso i migranti e i Rom in particolare, una stagione in cui i Rom sono divenuti l'obiettivo di inedite forme di intervento e di controllo.

### **2.2.1. Poteri e strumenti per l'emergenza**

A seguito della dichiarazione dello Stato d'Emergenza, il governo ha emanato un'ordinanza della protezione civile<sup>32</sup> che prevedeva due misure iniziali: la nomina di Commissari Straordinari all'emergenza per ciascuna delle regioni coinvolte e l'avvio dei censimenti dei "nomadi" (art. 1 e 2). Il Commissario Straordinario all'emergenza, individuato in tutte le città (Roma, Milano e Napoli, e, in seguito, Torino e Venezia) nella figura del Prefetto, avrebbe concentrato su di sé una serie di poteri eccezionali, necessari per intervenire anche in deroga ai regolamenti amministrativi, urbanistici e ambientali degli enti locali; inoltre il Commissario avrebbe avuto a disposizione una serie di stanziamenti eccezionali per realizzare i programmi di intervento<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*, n. 3678, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 127 del 31/05/2008.

<sup>33</sup> Una simile architettura dei poteri istituzionali era stata già sperimentata alcuni anni prima con la stipula del "Patto per Roma sicura", cui avevano partecipato il Sindaco, Walter Veltroni, l'allora Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, e il Prefetto Achille Serra; fra le misure prospettate in questo patto figurava anche la creazione di quattro mega campi sosta destinati ad ospitare tutta la popolazione Rom residente ancora all'interno del perimetro della capitale.

I censimenti hanno rappresentato la prima misura realizzata dai Commissari, una misura che ha suscitato da subito un'ampia serie di reazioni, sia in Italia che da parte di organismi dell'Unione Europea. Nel dibattito sull'opportunità di una iniziativa che appariva discriminatoria a numerosi intellettuali e politici, una parte rilevante delle reazioni si sono concentrate sulle categorie utilizzate per il censimento, ovvero la richiesta di specificare "l'etnia" e il credo religioso, e sulle modalità per l'identificazione, ovvero il fotosegnalamento e la rilevazione delle impronte digitali per tutti i censiti, a prescindere dal fatto di aver commesso o meno reati, compresi i minori di 18 anni.

Al di là del dibattito pubblico, va segnalato un elemento di cornice che ha destato l'attenzione di giuristi e costituzionalisti<sup>34</sup>. La dichiarazione dello stato di emergenza e le seguenti ordinanze di protezione civile per affrontare il problema delle presenze di nomadi rappresentano una novità nella legislazione italiana perché questi strumenti sono normalmente utilizzati in caso di calamità naturali. Tale scelta segnala uno slittamento di segmenti rilevanti delle politiche sociali, ed in particolare degli interventi sull'immigrazione, in quello spazio dell'architettura istituzionale pensato per fronteggiare le situazioni di crisi<sup>35</sup>.

Di particolare interesse sono le ragioni che vengono richiamate per la proclamazione dello stato d'emergenza. Il movente principale dello stato di emergenza riguarda il fatto che «detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali». L'attenzione del legislatore non risulta orientata verso gli insediamenti e solo indirettamente sui "nomadi" che li abitano, ma, in direzione opposta, lo stato d'emergenza deriva da problemi di ordine pubblico e di sicurezza per le popolazioni locali.

Questa definizione incide direttamente sugli strumenti e le categorie utilizzate per individuare i gruppi-obiettivo dei censimenti e dei successivi interventi. Nei decreti che istituiscono l'emergenza non appaiono mai i termini Rom o Sinti o il dispregiativo "zingari", ma l'attenzione si concentra sui "campi abitati dai nomadi". La definizione del gruppo-obiettivo si basa quindi sulla somma di una pratica sociale considerata caratterizzante, il nomadismo, e di una particolare collocazione nello spazio urbano, l'abitare nei campi. In questo modo, il Governo italiano ha potuto evitare le accuse di discriminazione mosse da alcuni organismi comunitari su cui ritorneremo più avanti. Tuttavia, se formalmente i censimenti e la dichiarazione dello Stato d'emergenza non individuano un gruppo – obiettivo etnicamente caratterizzato, l'analisi dei testi in una prospettiva storica rivela un quadro diverso. Considerando la precedente legislazione regionale a favore dei Rom, si può infatti notare che il termine "nomadi" è stato storicamente usato nel

---

<sup>34</sup> Fra gli altri, si veda il contributo del giurista Fulvio Vassallo Paleologo, *Razzismo di stato e rilievo delle impronte digitali ai Rom*, pubblicato sul sito web [www.meltingpot.it](http://www.meltingpot.it) il 30/6/2008.

<sup>35</sup> Da un punto di vista teorico, questa ricollocazione non può che rimandare alle analisi di Agamben che ha individuato proprio nello "stato di eccezione" una delle principali matrici del potere degli apparati pubblici. Cfr. Agamben G., *Stato di eccezione*, Torino, Bollati Boringhieri, 2003.

nostro paese in maniera complementare agli etnonimi Rom e Sinti, e alla eterodefinizione peggiorativa “zingari”. Inoltre, i provvedimenti d'emergenza riguardano sia i campi “abusivi”, che quelli autorizzati dalle amministrazioni locali, ovvero quelli realizzati dalla metà degli anni Ottanta con interventi legislativi dedicati esclusivamente ai gruppi Rom.

Così, in maniera tanto chiara nei fatti quanto formalmente occultata, i Rom - “gli zingari” - vengono indirettamente individuati come il gruppo-obiettivo dei censimenti e quindi indirettamente indicati come l'eccezione sociale che determina lo stato d'emergenza. Scrive in merito Alessandro Simoni: “l'antigiuridicità di tali ordinanze non derivava tanto dalle attività che prescrivevano, ma piuttosto dalla costruzione di una categoria, quella del “nomade”, che assume in Italia caratteristiche inequivocabilmente etniche, e rappresenta l'emersione nel linguaggio normativo di una stereotipizzazione negativa che aveva sino ad allora già governato, ma in modo occulto, un'infinità di prassi discriminatorie verso gli “zingari”, di cui il termine “nomadi” è sinonimo”<sup>36</sup>.

Come si è anticipato, il Parlamento europeo ha adottato la *Risoluzione del 10 luglio 2008 sul censimento dei Rom su base etnica in Italia* (2009/C 294 E/12), contenente una serie di argomentazioni volte a fermare l'iniziativa del Governo Berlusconi. Con questo documento il Parlamento intendeva esortare le autorità italiane «ad astenersi dal raccogliere le impronte digitali dei Rom, inclusi i minori, e dall'utilizzare le impronte digitali già raccolte, in attesa dell'imminente valutazione, annunciata dalla Commissione europea, delle misure previste». In effetti, identificare gli occupanti dei campi nomadi con questa modalità rappresenterebbe, secondo le parole della *Risoluzione*, un palese atto di «discriminazione diretta fondata sulla razza e l'origine etnica, vietato dall'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e per di più un atto di discriminazione tra i cittadini comunitari di origine Rom o nomadi e gli altri cittadini, ai quali non viene richiesto di sottoporsi a tali procedure», (p. 56) in contrasto con la *Direttiva 2000/43/CE* ed il Trattato CE. Al contempo anche la Commissione europea è stata invitata «a valutare approfonditamente le misure legislative ed esecutive adottate dal governo italiano per verificarne la compatibilità con i trattati dell'Ue e il diritto Ue». Motivo di preoccupazione era, in particolare la dichiarazione di uno stato di emergenza di dodici mesi e la possibilità, in quel lasso di tempo, di «adottare misure straordinarie in deroga alle leggi»: come abbiamo visto la misura è stata giustificata dal governo italiano facendo rientrare la presenza di campi Rom attorno alle grandi città nei casi di «calamità naturali, catastrofi o altri eventi» previsti dalla *l. 225/1992*, ma gli europarlamentari hanno giudicato tale presupposto insufficiente a legittimare la dichiarazione dello stato d'emergenza, risultante al contrario inadeguata e non proporzionata al caso specifico.

<sup>36</sup> Simoni A., Appunti per una “lettura romani” del pacchetto sicurezza, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XI 4, 2009, 217-230. Lo stesso studioso aveva individuato un simile meccanismo di discriminazione de facto nei provvedimenti emessi in relazione al reato di mendicizia: nel codice penale non esiste alcun riferimento etnico, ma analizzando le disposizioni delle amministrazioni locali e le sentenze dei giudici appare evidente che tali misure sono state pensate avendo come target di riferimento esclusivo i Rom; cfr. Simoni A., a cura di, 2005, *Stato di diritto e identità Rom*, Torino, L'Harmattan.

Le critiche provenienti dagli organismi europei e l'ampio dibattito pubblico che ha accompagnato l'avvio dei censimenti a Milano e Napoli hanno spinto il governo alla redazione di un testo nel quale venivano definite nel dettaglio le modalità di reperimento e conservazione dei dati; si tratta delle "Linee Guida del ministero dell'Interno per l'attuazione delle ordinanze del presidente del consiglio dei ministri del 30 maggio 2008".

Acquisendo una parte delle numerose critiche, le Linee Guida imponevano l'eliminazione delle categorie etniche e religiose dalle schede e prevedevano la cancellazione delle informazioni già acquisite secondo modalità non conformi a quanto stabilito. Inoltre veniva limitata la possibilità di rilevare le impronte digitali, in modo particolare ai minori, e di acquisire rilievi fotografici dei censiti, provvedimenti per i quali il ministero riconfermava l'obbligo di seguire la procedura stabilita nel codice italiano. Veniva poi ulteriormente precisato il gruppo – obiettivo di tali provvedimenti, evitando così l'accusa di discriminazione istituzionale.

Oltre alle modifiche procedurali, questo testo appare significativo perché fin dalle prime righe vengono esplicitate un'altra serie di ragioni dell'iniziativa governativa, ovvero: «la grave situazione di degrado igienico, sanitario e socio-ambientale che si registra negli insediamenti abusivi e anche in quelli autorizzati». Anche l'obiettivo dei censimenti viene reindirizzato: «L'attività di censimento prevista [...] deve essere considerata strumentale al raggiungimento delle finalità di carattere sociale, assistenziale e di integrazione, anche al fine di disegnare la portata e la tipologia degli interventi necessari e di proporre le iniziative conseguenti avviandole, quando possibile, con tempestività». Sulla scorta di questa rimodulazione il Ministero dell'Interno coinvolge la Croce Rossa sia nella fase di rilevazione dei dati, che per la realizzazione degli interventi umanitari. Le modifiche sembrano bilanciare quella che nella proclamazione dello stato d'emergenza appariva come un'attenzione esclusiva ai problemi dell'ordine pubblico e della sicurezza della cittadinanza italiana. Al contempo le Linee Guida forniscono delle indicazioni circa la fase successiva al censimento, si inizia cioè a delineare il futuro che il governo immagina per quell'umanità fin qui definita dal binomio "emergenza sicurezza" – "intervento umanitario". Oltre alle finalità assistenziali, nel testo si afferma che i censimenti potranno anche servire per individuare e identificare i soggetti "irregolarmente presenti sul territorio nazionale", quelli per cui "sussistono motivi imperativi di pubblica sicurezza o altre circostanze che ne giustificano l'allontanamento". In questo modo, mentre si definiscono i censimenti come il primo passo per la realizzazione di nuove politiche di integrazione dei Rom e, con la convocazione della CRI, si sottolinea la natura umanitaria dell'intervento, si afferma un altro intento del governo: limitare, secondo quanto stabilito dalla legislazione vigente, coloro che potranno essere beneficiari delle misure per l'integrazione, e iniziare al contempo una stagione di espulsioni per coloro che si trovano in situazione di irregolarità amministrativa: «L'insieme delle attività è funzionale a individuare le persone che potranno legittimamente abitare negli insediamenti autorizzati e punta a eliminare, nel contempo, tutti gli insediamenti abusivi».

Se, in prima battuta, i censimenti delle popolazioni Rom e Sinte possono essere pensati come uno dei momenti della individuazione e delimitazione di una specifica differenza “zingara” nella società italiana, la schedatura dei Rom risulta propedeutica alla definizione di chi fra questi possa essere considerato parte della società italiana, chi può accedere ai diritti e ai benefici connessi allo status di cittadino, e chi invece deve essere espulso fisicamente o rimanere nella condizione di clandestino. Rispetto a questo obiettivo, i dati rilevati da una ricerca dell’Associazione 21 luglio sul territorio romano appaiono estremamente interessanti. Secondo l’Associazione: “A fronte delle almeno 5000 persone Rom sottoposte alle procedure al 10 marzo 2011, sono stati solo 119 i permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati dalla Questura di Roma. Secondo i riscontri effettuati, al termine della procedura di richiesta di protezione internazionale molti Rom apolidi di fatto – e quindi evidentemente impossibilitati a ottenere un qualsiasi documento che attesti la loro identità - non hanno potuto ottenere dalla Questura di Roma il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari perché privi del passaporto”<sup>37</sup>.

Va inoltre ricordato che la procedura approntata a Roma avrebbe permesso di acquisire soltanto di permessi di soggiorno per ragioni umanitarie, che hanno una durata annuale, senza alcuna garanzia sulle possibilità di rinnovo. L’esiguo numero dei permessi di soggiorno accordati rivela in maniera evidente le contraddizioni fra le finalità di controllo e quelle di integrazione dei Rom delineate dalle Linee Guida e fa emergere un’ulteriore problematica: quella relativa alle modalità di conservazione e alla possibilità di utilizzo di una serie di tutti quei dati personali raccolti durante il censimento da parte delle questure e delle prefetture territoriali.

## **2.3. La fine dell'emergenza e l'avvio della strategia nazionale**

### **2.3.1. La sentenza del Consiglio di Stato**

A tre anni di distanza dall’emanazione dello stato di emergenza, il Consiglio di Stato<sup>38</sup> ha definitivamente accolto il contro-ricorso presentato dai ricorrenti di primo grado – l’European Roma Rights Centre Foundation (ERRC) ed i coniugi Herkules Sulejmanovic e Azra Ramovic. Con questo giudizio lo “stato di emergenza” è stato dichiarato illegittimo a causa della mancanza di presupposti sufficienti per

---

<sup>37</sup> Memorandum per la Commissione Anti Discriminazione dell’ONU del 16 gennaio 2012, pubblicato sul sito web [http://www.21luglio.com/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=21&Itemid=180](http://www.21luglio.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=21&Itemid=180), ultimo accesso 13/05/2012

<sup>38</sup> Il Consiglio di Stato ha emesso la sentenza n. 6050, depositata il 16 novembre 2011, con la quale si è definitivamente pronunciato sui ricorsi in appello presentatigli dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal Ministero dell’Interno, dal Dipartimento di Protezione Civile, dalle Prefetture-Uffici territoriali del governo di Roma, Milano, Napoli, dal Comune di Roma per la riforma della sentenza del T.A.R. del Lazio, Sezione I, n.6352/2009, la cui efficacia era stata sospesa in via cautelare, ricordiamo, dallo stesso Consiglio di Stato.

decretarlo sulla base dell'art. 5 della L. 225/1992. Il Consiglio di Stato ha argomentato nel merito questa decisione, affermando in maniera chiara ed univoca che la condizione dei Rom nel nostro paese non può essere considerata nei termini di una "emergenza".

In primo luogo, i giudici hanno fugato ogni dubbio sul fatto che l'intervento emergenziale fosse ispirato dalla finalità di creare per le comunità nomadi nuove ed adeguate sistemazioni abitative, nonché opportunità di lavoro, così da poter superare la denunciata situazione di "precarietà". Confermando quanto molti analisti e commentatori avevano affermato, secondo questo tribunale l'obiettivo primario consisteva, al contrario, nel tutelare le popolazioni residenti nelle aree urbane in cui si riteneva che sicurezza ed ordine pubblico fossero messi a repentaglio dalla presenza di insediamenti nomadi.

Inoltre, il Consiglio di Stato ha evidenziato l'assenza di elementi *certi ed obiettivi* che provino l'esistenza di «eventi che, per intensità e estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari». In effetti, la situazione di «allarme sociale» legata alla precarietà degli insediamenti nomadi, con «*possibili* gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza delle popolazioni sociali», cui il decreto presidenziale fa riferimento, rappresenta un pericolo più paventato che reale, ovvero legato alla percezione soggettiva e non fondato su fatti ed elementi probanti.

Il Consiglio di Stato ha in particolare criticato il fatto che il Governo sia ricorso allo "stato di emergenza" senza nemmeno provare a affrontare la questione dei campi nomadi con strumenti ordinari: per legittimare l'intervento emergenziale era indispensabile che il requisito della non "fronteggiabilità della situazione con mezzi ordinari" fosse effettivamente ed oggettivamente consistente, e non dovuto alla mera incapacità istituzionale di affrontare un problema sociale con mezzi tradizionali, o ancora all'assenza della volontà politica di affrontarlo in tal modo, per paura di ripercussioni elettorali.

I giudici hanno infine ritenuto che giustificare le restrizioni imposte agli abitanti dei "villaggi attrezzati", sulla base di esigenze di prevenzione ed ordine pubblico, «significherebbe estendere in maniera indifferenziata a tutta la popolazione dei residenti in tali villaggi limitazioni a libertà costituzionali che possono essere legittime solo in situazioni specifiche ed eccezionali e non possono invece elevarsi a regola assoluta e generale»<sup>39</sup>.

La fine dell'"emergenza nomadi" è stata accolta positivamente dalle organizzazioni impegnate nella tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, non è ancora ben chiaro se tale sentenza avrà gli effetti auspicati. Dubbi permangono sui provvedimenti già avviati e quasi completati, e su quelli futuri, tanto più che il decreto prevedeva ingenti finanziamenti che potrebbero venir ritirati, invece di essere utilizzati per implementare delle politiche di reale integrazione ed emancipazione sociale. Inoltre, nel febbraio 2012, il Ministero dell'Interno ha presentato ricorso contro questa decisione del Consiglio di Stato, generando non

---

<sup>39</sup> Commento alla sentenza n. 6050 dd.16.11.2011 del Consiglio di Stato, in *ACLImmigrazione*.

poca confusione sul piano politico e istituzionale. Negli atti formali presentati dal governo infatti, si riafferma che la dichiarazione dello stato di emergenza si fondava su elementi oggettivamente verificabili che richiedevano misure eccezionali rispetto alla normale amministrazione. D'altra parte, nelle dichiarazioni di Ministri e politici che sostengono il Governo, impegnato tra l'altro nelle stesse settimane nella redazione della "Strategia nazionale per i Rom" che si basa esplicitamente sul superamento dell'emergenza, si è cercato di limitare la portata di questo ricorso ad una serie di problematiche tecniche e amministrative: il ricorso sarebbe funzionale soltanto a sbloccare i finanziamenti già stanziati con la dichiarazione dello Stato d'Emergenza. Allo stato attuale il Consiglio di Stato ha sospeso la sentenza n. 6050 che dichiarava illegittimo lo Stato di Emergenza per le comunità nomadi emesso in data 2008. Come sottolineato dalle Associazioni proponenti il ricorso, questa sospensiva non comporta il ripristino dello Stato di Emergenza, peraltro formalmente scaduto il 31/12/2011 e mai rinnovato, ma dovrebbe permettere di portare a termine le attività avviate durante lo Stato di Emergenza rispettando gli impegni di spesa e concludendo i principali lavori<sup>40</sup>. Ancora una volta, come successo su altre pronunce, si è creata una grossa confusione sul piano politico. Ad esempio il Sindaco di Roma, Gianni Alemanno, ha dichiarato: "Il Consiglio di Stato ha sospeso la sentenza del Tar sul piano nomadi e finalmente dopo mesi di tempo perduto si può riprendere con il piano nomadi e con il campo La Barbuta. Queste sentenze ci hanno fatto perdere mesi creando problemi anche a livello operativo. Il prefetto ora può di nuovo operare". La risposte di alcuni esponenti politici dell'opposizione capitolina e di alcune realtà associative e del Terzo Settore sono andate in direzione opposta, ricordando che la sospensione costituisce solo una garanzia per i creditori di Roma Capitale, ma che ciò non permette all'amministrazione di procedere con nuovi atti previsti dal Piano Nomadi.

Come ricordano infatti le associazioni che hanno avviato il ricorso contro la Dichiarazione dello Stato d'Emergenza, l'ordinanza di sospensione non fa alcuna menzione e non esprime alcun parere in merito alla questione giuridica e politica centrale, ovvero la sussistenza o meno di una condizione definibile nei termini di una emergenza. Da un punto di vista legale, la pronuncia definitiva sarà quella della Cassazione, che si dovrà pronunciare sul ricorso fatto da Consiglio dei ministri, Interno e dai prefetti di Roma, Milano e Napoli il 15 febbraio scorso, tuttavia da un punto di vista politico, è evidente che, in caso di decisione favorevole al Governo, ci si ritroverebbe nella paradossale situazione in cui, da un lato la Strategia chiede il superamento dell'emergenza anche in relazione alle raccomandazioni della Comunità Europea, mentre, dall'altro, ritornerebbero in vigore tutti gli interventi e i meccanismi avviati nel quadro dell' "emergenza nomadi".

<sup>40</sup> Da un punto di vista operativo si può affermare che il Consiglio di Stato, infatti, si è limitato a sbloccare le opere in corso per evitare danni economici agli operatori impegnati, facendo menzione dei problemi patrimoniali e dei rischi che dalla sentenza deriverebbero e, dunque, consentendo soltanto di portare a termine i rapporti in itinere, che esporrebbero a eventuali ricorsi o rimborsi da parte delle amministrazioni comunali. Il caso di Roma è in tal senso emblematico: la sospensiva consentirà all'amministrazione a di pagare i creditori per i lavori svolti, ad esempio portando a termine il nuovo campo de La Barbuta, costato circa 7 milioni di euro, di cui la Ircop spa ne ha percepiti solo 600mila, ma non di avviare qualsiasi nuova iniziativa.



### 2.3.2. La strategia nazionale per i Rom

Nelle prime settimane del 2012, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) ha presentato la *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, non un intervento legislativo, ma un atto d'impegno, elaborato da un Ufficio direttamente dipendente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>41</sup>, che delinea un'ampia serie di mutamenti istituzionali e di interventi legislativi sulla questione Rom.

Rispetto alle precedenti iniziative che abbiamo fin qui descritto, la Strategia Nazionale deve essere considerata come un punto di rottura radicale nelle politiche per i Rom. Innanzitutto il documento è il frutto di un ampio percorso consultivo, lungo il quale sono state ascoltate numerose realtà dell'associazionismo sia Rom che italiano. Inoltre, come vedremo analiticamente più avanti, la Strategia prospetta una gamma di iniziative e mutamenti che per ampiezza e profondità non possono essere paragonate ai precedenti interventi, fino a delineare una logica complessiva delle misure per i Rom. Tuttavia è necessario precisare che allo stato attuale, tale enorme mutamento di approccio alle politiche per i Rom può essere valutato soltanto a livello di documenti d'indirizzo pubblicati dall'UNAR, poiché per nessuna delle misure previste è stato ad oggi definito un effettivo calendario di implementazione.

Il testo è strutturato in tre parti: la prima ricostruisce un quadro delle presenze e delinea il quadro normativo entro cui la Strategia è stata elaborata; la seconda delinea gli obiettivi e i piani d'azione, specificando assi di intervento, responsabilità e risorse economiche, mentre l'ultima ha una funzione esclusivamente riepilogativa.

Fin dall'architettura istituzionale e normativa entro cui la Strategia prende forma possiamo rilevare degli elementi di novità rispetto alle precedenti iniziative politiche; la Strategia viene infatti presentata come il documento di attuazione della comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011, che ha sollecitato gli Stati membri all'elaborazione di strategie nazionali di inclusione dei Rom o all'adozione di misure di intervento nell'ambito delle politiche più generali di inclusione sociale per il miglioramento delle condizioni di vita di questa popolazione. L'elaborazione di questo piano di interventi costituisce quindi la risposta italiana ad una sollecitazione comunitaria, che porta con sé una serie di obblighi, ma anche di risorse finanziarie, per le istituzioni italiane.

Il quadro europeo e la normativa internazionale rappresentano un riferimento essenziale anche dal punto di vista dei principi legislativi che vengono richiamati nella prima parte della Strategia. In prima istanza, infatti, vengono menzionati gli articoli 2 e 3 della Costituzione italiana che affermano il rispetto

---

<sup>41</sup> L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR) è stato istituito con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, di recepimento della direttiva comunitaria n. 2000/43 CE ed opera nell'ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ulteriori informazioni possono essere trovate nel sito web [www.unar.it](http://www.unar.it).

dei diritti fondamentali dell'individuo e l'applicazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale dei cittadini. Da subito, questi principi costituzionali vengono collegati alla giurisprudenza internazionale, ed in particolare al Diritto internazionale dei diritti umani e al principio di non discriminazione che ne costituisce uno dei pilastri fondamentali. La prima novità della Strategia può essere quindi individuata nel fatto che la necessità di avviare politiche per l'inclusione dei Rom viene fatta derivare da principi normativi costituzionali e internazionali che costituiscono un obbligo per il nostro governo.

A questo primo mutamento corrisponde poi una ridefinizione del quadro dei soggetti e delle competenze istituzionali accennato nella prima parte del testo e poi affrontato analiticamente nella seconda. L'UNAR è stato infatti individuato quale Punto di Contatto Nazionale per le strategie di integrazione dei Rom fino al 2020, ma già nelle prime pagine della Strategia viene dichiarata la necessità di costruire un sistema di *governance* multilivello che prevede il coinvolgimento di diverse istituzioni centrali (quali il Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione, del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Giustizia), degli enti regionali e locali, del Terzo Settore e delle rappresentanze di Rom, Sinti e Caminanti. La stessa Strategia Nazionale prevede inoltre la creazione di Uffici Regionali che saranno gli effettivi responsabili di alcune delle misure prospettate.

Questa ridefinizione del quadro normativo di riferimento e dell'architettura istituzionale si traduce in un deciso mutamento dei principi e degli obiettivi generali delle politiche per i Rom; al di là del riferimento alla questione dell'inclusione sociale, riferimento che si lega alle raccomandazioni della Comunità Europea e che riprenderemo poco più avanti, la Strategia si apre proponendo un deciso cambio di rotta rispetto agli ultimi anni: "Si è preso atto, da un lato, della necessità, non solo di fornire all'Unione Europea, le risposte che sono fino ad oggi mancate, ma al tempo stesso di segnare una Strategia che possa guidare nei prossimi anni, una concreta attività di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC), superando definitivamente la fase emergenziale che, negli anni passati, ha caratterizzato l'azione soprattutto nelle grandi aree urbane" (p. 6); "[...] è necessario superare l'approccio di tipo assistenzialista e/o emergenziale ed attuare misure adeguate e specifiche, affinché siano pienamente affermati l'uguaglianza, la parità di trattamento (art. 3 della Costituzione italiana) e la titolarità dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili (art.2 della Costituzione italiana)" (p. 8). Il superamento della fase emergenziale e assistenziale delle politiche per i Rom costituisce il punto di rottura fondamentale della Strategia; questo mutamento contiene una critica implicita alle iniziative messe in atto dai precedenti governi e dagli enti locali e prospetta un mutamento complessivo delle finalità e degli strumenti di intervento.

Le finalità di inclusione sociale vengono esplicitate e specificate in diversi passaggi della Strategia nazionale; ne riportiamo di seguito due che risultano significativi nel quadro complessivo fin qui descritto: "Con la presente Strategia,

si intende pertanto non solo raggiungere l'integrazione/inclusione sociale effettiva delle comunità Rom, Sinti e Caminanti, ma anche la loro piena capacità di esercitare i diritti fondamentali, sanciti all'art. 2, prima parte, della Costituzione italiana" (p. 22); "Obiettivo generale della Strategia nazionale è quello di promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità RSC 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" (p. 26).

La finalità generale dell'inclusione sociale viene quindi inquadrata entro principi costituzionali e normativi e dentro un modello che prevede il coinvolgimento diretto degli stessi Rom. Rispetto a questa finalità generale è interessante notare quale sia il principale ostacolo giuridico individuato dalla Strategia; dopo aver a lungo analizzato le modalità di insediamento, la distribuzione delle presenze e la condizione amministrativa e giuridica dei Rom, la Strategia afferma che: "Si osserva in Dottrina che la situazione giuridica degli stranieri, comunitari ed extra-comunitari, apolidi e rifugiati, è di per sé contraddistinta da elementi derogatori, rispetto alla condizione giuridica propria dei cittadini. Ma anche il possesso o l'acquisizione della cittadinanza non significa, tuttavia, parità di diritti e doveri con gli altri cittadini italiani. In Italia, il nodo centrale resta quindi legato al mancato riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti in quanto minoranza, attraverso una legge nazionale *omnibus*, poiché, ad oggi, acquisiscono diritti *de jure* esclusivamente come individui; non hanno invece diritti in quanto "minoranza", perché non sono ancora disciplinati in tal senso, da un punto di vista legislativo" (p. 20). Quest'attenzione al riconoscimento dello status di minoranza appare particolarmente significativo perché proviene dal riconoscimento della pluralità delle presenze e delle condizioni in cui i Rom si trovano nel nostro paese; una pluralità che trova però il suo momento di sintesi e di ricomposizione nel concetto di minoranza e, in maniera ancora più rilevante, nelle raccomandazioni degli organismi europei e internazionali finalizzati all'implementazione di misure a sostegno dell'inclusione delle minoranze (pp. 13-15). Si tratta di un mutamento di prospettiva rilevante rispetto alle concezioni circa l'identità e la differenza dei gruppi Rom che hanno animato le precedenti iniziative legislative: viene messo in secondo piano il riferimento a delle specificità etniche o culturali dei Rom e vengono invece assunti strumenti e concetti provenienti dal dibattito internazionale, che lasciano però sullo sfondo l'ampio dibattito scientifico e politico sulle ambiguità del concetto di minoranza e sulle conseguenze dell'implementazione di politiche basate su questo strumento (cfr. fra gli altri Marta 2005).<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> *Op. cit.* È utile segnalare che al tema del riconoscimento dello status di minoranza viene poi associato il discorso relativo al Porrajmos, con la richiesta esplicita di inserire la memoria di questo evento nelle celebrazioni istituzionali.

Un altro punto su cui il mutamento di prospettiva segnato dalla Strategia Nazionale appare evidente è l'annosa questione dei campi nomadi che viene affrontata nella seconda parte del testo fra le azioni di sistema, le finalità e gli obiettivi specifici; vista la centralità di tale questione risulta interessante ricostruire brevemente il ragionamento proposto.

Seguendo quanto già affermato da una precedente ed approfondita relazione della Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (2011), nella strategia si afferma che: "è un'esigenza sempre più sentita dalle stesse autorità locali il superamento dei campi Rom, in quanto condizione fisica di isolamento che riduce le possibilità di inclusione sociale ed economica delle comunità Rom, Sinte e Caminanti" (p. 85).

Il giudizio critico su questo modello di intervento si basa su due elementi: in primo luogo la critica all'utilizzo della categoria del nomadismo come etichetta identitaria da applicare a tutti i Rom, critica che ritroviamo già nelle prime pagine della Strategia: "E' ormai superata la vecchia concezione, che associava a tali comunità, l'esclusiva connotazione del "nomadismo", termine superato sia da un punto di vista linguistico che culturale e che peraltro non fotografa correttamente la situazione attuale" (p. 8). In secondo luogo, la Strategia riconosce che: "come già sottolineato da molti Organismi internazionali, la collocazione prevalente delle comunità Rom, Sinte e Caminanti nei cosiddetti campi nomadi alimenta la segregazione ed ostacola ogni processo di integrazione/inclusione sociale" (p. 82).

La necessità di superare definitivamente il modello dei campi sosta viene rafforzata anche dalle numerose esperienze locali che nella Strategia vengono riportate come esempi di buone pratiche; in tal senso la Strategia punta a riconoscere e valorizzare le differenze fra i contesti locali e fra i gruppi Rom che vi si insediano quale elemento centrale per l'elaborazione degli interventi: "Ciò ha dimostrato come esistano e possano concretamente coesistere soluzioni diverse, complementari e multiple alla questione abitativa delle popolazioni RSC, in grado di corrispondere sia alle caratteristiche di coloro che si desidera includere che alle specificità del territorio di residenza" (p.86), e più avanti: "Le esperienze dei territori espresse dai Comuni fanno emergere la necessità di una politica nazionale che sia costruita sulla base di strategie locali fondate sulla pluralità di soluzioni, e che risponda agli specifici bisogni dei territori" (p. 87).

Oltre alla decisa posizione per il superamento della politica dei campi, è interessante notare che proprio in questa parte del testo, fra le misure per agevolare le diverse forme dell'abitare dei Rom, vengono proposte una serie di modifiche alla legislazione nazionale la cui applicazione riguarderebbe anche una quota consistente di cittadini italiani in situazioni di disagio abitativo; si profila quindi un vero e proprio cambio di registro delle politiche per l'abitare per i Rom, in cui si abbandonano gli interventi pensati entro una logica differenziale ed esclusivista, e si ragiona sulle diverse forme dell'abitare come possibilità e strumenti per affrontare una pluralità di situazioni di disagio.

Come già anticipato, l'abitare è soltanto uno degli assi di intervento delineati dalla Strategia nazionale; gli altri si riferiscono all'istruzione, alla formazione e promozione dell'accesso al lavoro, alla salute e servizi sociali. Non è possibile in questa sede riprendere analiticamente ciascuno di questi temi che viene affrontato indicando criticità e buone pratiche rilevate sul territorio nazionale. Ci sembra però interessante il fatto che fra le azioni proposte per tutti questi assi di intervento ritroviamo sempre l'utilizzo e la valorizzazione del "mediatore Rom" le cui specificità riguardano ora le competenze linguistiche ora il piano culturale. Da un punto di vista operativo questa figura sembra pensata come uno strumento per facilitare l'accesso ai servizi da parte degli utenti Rom e per fornire indicazioni agli stessi operatori dei servizi pubblici, ma non viene presa in considerazione nel testo l'ampio dibattito scientifico sui rischi connessi all'istituzionalizzazione di queste figure di "mediatori etnici", rischi che riguardano sia la deresponsabilizzazione dei servizi e la loro etnicizzazione, sia la formazione di una sorta di élite in grado di gestire i canali di rapporto fra utenti Rom e istituzioni pubbliche.

In conclusione si può sicuramente affermare che l'elaborazione della Strategia nazionale per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti costituisca sul piano culturale e politico un punto di rottura e un significativo avanzamento nell'elaborazione di strumenti di intervento. La sfida riguarda ora le modalità concrete di implementazione delle misure prospettate e la capacità di tutti gli attori coinvolti, istituzionali e non, di dare corso a questa nuova stagione delle politiche per i Rom nel nostro paese.

## 3. Policies e governance su scala locale

Ulderico Daniele

### 3.1. Introduzione

Una delle questioni su cui il Progetto EU-Inclusive ha posto attenzione riguarda il rapporto fra i gruppi Rom che risiedono nel nostro paese e l'amministrazione pubblica; si tratta di un tema essenziale perché il rapporto con le diverse articolazioni dello Stato – inteso come capacità di riconoscere bisogni e di istituire modalità di dialogo che siano funzionali e rispettose delle reciproche specificità – costituisce chiaramente un elemento fondamentale, in grado di favorire, ma anche di complicare, l'effettiva inclusione sociale dei Rom.

Allo stato attuale, il sistema di *governance*<sup>43</sup> della questione Rom, ovvero l'articolazione di competenze, ruoli, interlocutori e di canali di interazione fra i diversi attori appartenenti o meno ai molteplici livelli istituzionali, è stato costruito sulla base di due interventi legislativi tutt'ora vigenti: le Leggi Regionali emanate a partire dalla metà degli anni '80 e la Dichiarazione dello Stato di Emergenza del 2008. Come già ampiamente detto, entrambi questi interventi normativi non hanno avuto un impatto omogeneo su tutto il territorio nazionale, ma si sono concretizzati in esperienze locali molto diverse. In questo capitolo intendiamo quindi descrivere ed analizzare le politiche e le pratiche di *governance* generate a livello locale a partire dai testi normativi descritti precedentemente (infra cap. 2, prima parte), considerando in particolare l'architettura istituzionale che ne è derivata e gli interventi che sono stati messi in campo. Questo tipo di analisi si è resa necessaria proprio perché a livello nazionale non esiste una chiara

<sup>43</sup> Nella letteratura scientifica e politologica, il concetto di *governance* ha avuto negli ultimi anni una enorme diffusione, trovando via via nuovi campi di utilizzo e sfumature di significato. Ciò rende evidentemente più difficile fornire una definizione che sia chiara e coerente, visto che esso sembra funzionare al contempo come termine descrittivo, che racchiude cioè diversi fenomeni sociali della contemporaneità, e come termine prescrittivo, che vuole cioè indicare l'elaborazione di un diverso modello di gestione delle società e delle istituzioni. Sotto tale veste necessariamente ambigua, il concetto viene inoltre applicato in ambiti disciplinari diversi, dall'analisi istituzionale, all'economia aziendale, alle relazioni internazionali fino alla sociologia politica, ampliando ulteriormente il suo campo semantico. In linea generale, e per le finalità della presente ricerca, utilizziamo il concetto di *governance* volendo con questo riferirsi almeno a due elementi distintivi che possono facilmente essere ritrovati nella maggior parte delle definizioni proposte: in primo luogo esso sta ad indicare la perdita di centralità dello stato nazionale come attore unico del governo dei territori, una perdita che si realizza sia verso l'alto delle istituzioni e dei poteri sovra-nazionali, sia verso il basso degli attori, anch'essi istituzionali o meno, che sono protagonisti nelle arene locali; di seguito, il termine sposta l'attenzione verso i processi concreti lungo cui si realizzano le politiche, evidenziando come le forme concrete di implementazione delle norme producano conseguenze anche imprevedute dal legislatore, che hanno a che fare con i diversi assetti dei contesti locali. (Cfr. Commissione delle Comunità Europee, 2001, *La Governance europea*. Un libro bianco, Bruxelles; A. Palumbo, S. Vaccaro, a cura di, 2007, *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis; Giovanni Fiaschi, a cura di, 2008, *Governance: oltre lo Stato?* Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore).

articolazione di responsabilità e di competenze; la definizione di un modello di *governance* è stata acquisita come priorità politica soltanto nelle fasi di elaborazione della Strategia Nazionale, un documento che, come già detto, non è stato ancora implementato e può quindi essere considerato soltanto nei termini di una progettualità.

Date le lacune strutturali del sistema di *governance* nazionale, a cui si è fatto ora cenno, la nostra analisi si concentrerà su alcuni casi specifici, relativi alle città di Roma, Milano e Torino, perché questi contesti sono quelli maggiormente interessati sia dalla presenza di Rom, sia dall'investimento di risorse e professionalità istituzionali. L'obiettivo non sarà quindi descrivere le buone pratiche nel rapporto fra Rom e amministrazione pubblica, a cui sarà invece dedicata la seconda parte del Rapporto, ma presentare tre casi relativi ad esperienze locali che riteniamo esemplificativi delle ricadute prodotte da un'architettura istituzionale e da un sistema di *governance* fortemente permeati dal binomio emergenza-assistenzialismo.

### 3.2. Gli Uffici Nomadi

Un'analisi precisa delle politiche e dei sistemi di *governance* deve partire dal fatto che mentre nella letteratura specialistica<sup>44</sup> si riconosce che le modalità di interazione e inclusione delle comunità Rom non possono che passare attraverso l'integrazione di una pluralità di livelli dell'azione pubblica, nel caso italiano le politiche sono state esclusivamente attuate a livello locale. Si è detto che fino al 2008 (Dichiarazione dello Stato d'Emergenza) possiamo ritrovare una definizione delle competenze istituzionali sul tema Rom soltanto all'interno delle Leggi Regionali che hanno fissato questa modalità d'intervento: (1) la definizione dei principi politici e normativi, degli obiettivi e di una prima serie di interventi alle autorità regionali, in quanto dotate in Italia di potere legislativo; (2) la responsabilità di implementare sul territorio le misure concrete già di fatto elencate a livello regionale alle autorità locali, in particolare ai Comuni. Le amministrazioni locali si sono trovate quindi "investite" della responsabilità per

---

<sup>44</sup> Per un inquadramento generale della questione si veda Tommaso Vitale e Loris Caruso, 2011, Ripensare le politiche a livello locale dentro il quadro di una tutela nazionale delle minoranze, in Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milano, pagg. 1241-1260. A pag. 1253 si legge: "Gli enti locali tendono a concentrare l'implementazione dell'azione pubblica su una singola struttura (per esempio su un singolo assessorato), invece che predisporre uno stabile coordinamento tra diversi assessorati e tra questi e gli uffici amministrativi preposti. In secondo luogo, come già accennato, la frammentazione si produce tra istituzioni diverse: le istituzioni politiche e quelle prefettizie e di polizia tendono ad agire in relativa autonomia, e sovente si riscontra una inversione dei ruoli, con le prefetture impegnate ad individuare soluzioni politiche ai conflitti e alle emergenze e gli enti locali impegnati nella raccolta del consenso attraverso politiche differenzialistiche". E poi ancora Maurizio Ambrosini, 2010, *Richiesti e respinti. L'immigrazione in Italia, come e perché*, Il Saggiatore, Milano. Un intero capitolo è dedicato ai Rom: cap. V, "Il caso estremo: il trattamento delle minoranze Rom e Sinti", pagg. 139-174. Infine Tommaso Vitale e Loris Caruso, 2009, Conclusioni. Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i Rom e i Sinti, in Tommaso Vitale (a cura di), *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e i Sinti*, Carocci, Roma, pagg. 275-276.

l'attuazione di programmi specifici da adottare per la comunità Rom e Sinti, programmi che rispondevano e riflettevano il dibattito del tempo.<sup>45</sup>

In questo quadro vennero istituiti in tutta Italia i cosiddetti Uffici Nomadi<sup>46</sup>, denominazione che può differire leggermente di regione in regione: in diversi casi infatti le competenze sui RSC venivano collocate entro una cornice più ampia in cui potevano figurare ora genericamente gli "stranieri", ora fasce più specifiche come "richiedenti asilo" o "rifugiati" ecc...<sup>47</sup>. Anche in questo caso però, non si tratta di un modello unico di riferimento che viene definito in maniera analoga nelle leggi e quindi replicato in ciascun ente locale: la ricerca ci offre invece un quadro estremamente disomogeneo, in cui gli atti istitutivi, le competenze e le risorse attribuite a ciascun Ufficio differiscono in maniera significativa fra comune e comune. Questo rende impossibile rendere conto delle specificità di ciascuna amministrazione comunale, ciononostante occorre segnalare che, stando ad una analisi dei documenti istituzionali, si possono trovare notevoli elementi in comune fra le diverse esperienze<sup>48</sup>.

Innanzitutto gli Uffici Nomadi rientrano principalmente nelle competenze del settore dei servizi sociali o socio-assistenziali in tutta Italia, posizione che ne determina molti degli obiettivi e delle funzioni: tali uffici si sono trovati infatti a rappresentare l'unico organismo per favorire l'inclusione sociale dei Rom e Sinti, assumendo per certi versi la dimensione di "servizio sociale" a tutto tondo. In coerenza con questa architettura istituzionale, un altro elemento comune ai diversi Uffici riguarda gli obiettivi che gli vennero assegnati: essi furono creati con l'intento di offrire a tutti i Rom e Sinti presenti sul territorio cittadino servizi di informazione, consulenza e accoglienza a seguito della creazione delle aree sosta.

L'attività sui campi sosta, quindi, costituisce un altro elemento che ritorna in tutte le esperienze: nel tempo gli Uffici hanno realizzato i propri interventi direttamente nelle aree sosta attraverso coordinatori in loco, occupandosi della gestione degli insediamenti, della promozione e realizzazione delle iniziative

<sup>45</sup> A titolo esemplificativo leggiamo nella legge regionale N.11/88 del Friuli Venezia Giulia che all'articolo 1 dichiara: "Le pubbliche amministrazioni [...] cui viene anche demandata l'attuazione degli interventi previsti dalla presente legge, tramite le convenzioni di cui all'articolo 2, devono operare nel pieno rispetto dei caratteri di consapevole diversità dei gruppi Rom e dei rispettivi sottogruppi parentali". Legge disponibile al link: [http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=116](http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=116), ultimo accesso in data 14 maggio 2012.

<sup>46</sup> Oggi possiamo definire tale denominazione errata in quanto anche la ricerca EU Inclusive conferma il fatto che la maggior parte dei Rom e Sinti sia stanziale.

<sup>47</sup> Molti comuni cambiarono nel tempo la denominazione, vale la pena di menzionare la città di Napoli che oggi ha attivo "l'Ufficio Rom e Patti di Cittadinanza" o ancor a la città di Brescia che determina il servizio nello staff di "Integrazione e Cittadinanza".

<sup>48</sup> La descrizione delle funzioni degli Uffici Nomadi del paragrafo corrente – e del susseguente – sono il merito di alcune interviste telefoniche fatte agli operatori degli uffici di Torino e Napoli e di una comparazione eseguita tra comune e comune coadiuvati da diversi strumenti. Le informazioni date si trovano nei siti internet delle città di Roma ([http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip\\_sss\\_ufficio\\_nomadi.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_sss_ufficio_nomadi.wp), ultimo accesso in data 14 maggio 2012), di Brescia (<http://www.comune.brescia.it/>, ultimo accesso in data 10 maggio 2012), di Padova (<http://www.padovanet.it/> - ultimo accesso in data 10 maggio 2012), di Palermo (<http://www.attivitasociali.palermo.it/> - ultimo accesso in data 5 maggio 2012). Si vedano anche gli Atti del Convegno "Gli insediamenti zingari e l'abitare" del 17.12.1999 organizzato da Caritas Ambrosiana, disponibili al link: <http://www.caritas.it/documents/26/1946.html>, dove intervennero operatori della Regione Lombardia e degli Uffici Nomadi di Torino, Genova, Roma e Brescia.



socioculturali e della mediazione dei rapporti tra Rom/Sinti e servizi o realtà di territorio (Circoscrizioni, scuole, consultori, associazioni, ecc.). Generalmente, presso la sede centrale, è stata invece svolta l'attività di informazione, consulenza, raccolta dati, osservatorio e progettazione nonché la gestione dei rapporti con la cittadinanza, l'Autorità Giudiziaria, le Forze dell'Ordine, la Questura.<sup>49</sup>

Gli Uffici dovrebbero inoltre promuovere iniziative volte all'inserimento abitativo e lavorativo, e sostenere la frequenza scolastica attraverso l'attivazione di progetti di rete inter-istituzionale. Di particolare rilievo è l'opera di consulenza e le istruttorie rispetto alla regolarità dei documenti, sia italiani che stranieri, alle pratiche di cittadinanza ed apolidia (che negli ultimi anni hanno avuto un sensibile incremento), gli avviamenti al lavoro, gli inserimenti abitativi, la mediazione interculturale e dei conflitti, la prevenzione del disagio e gli interventi riferiti all'area penale<sup>50</sup>.

Inoltre, negli ultimi anni si sono trovati a garantire accoglienza umanitaria ai nuclei che versano in condizioni di particolare indigenza come i Rom migranti e quindi residenti nei campi non autorizzati. L'intento è monitorare la pericolosità dei siti derivata sia, ad esempio, dalla vicinanza agli argini dei torrenti e dalla densità degli insediamenti, sia dalle problematiche socio sanitarie dei nuclei famigliari che li abitano<sup>51</sup>.

Occorre menzionare un ulteriore tratto costante necessario per comprendere il sistema di *governance* che per più di venti anni ha gestito la questione Rom, ovvero il fatto che tali uffici hanno ricoperto le funzioni di cabina di controllo rispetto alla maggior parte degli interventi realizzati per i Rom che risiedono nei campi, ad esempio quelli che venivano realizzati da soggetti del terzo settore su finanziamento pubblico<sup>52</sup>.

A seguito di questa breve descrizione delle principali funzioni svolte dagli Uffici Nomadi, analizzeremo, a titolo esemplificativo, il servizio offerto dall'Ufficio Nomadi di Torino. Questo singolo caso, per quanto strettamente connesso con le specificità locali e quindi non generalizzabile, può risultare utile per comprenderne in maniera più approfondita le funzioni e le modalità operative che ancora oggi, a distanza di trent'anni dall'emanazione delle Leggi Regionali, contraddistinguono gli interventi a favore della minoranza Rom e Sinta.

---

<sup>49</sup> Le informazioni dettagliate nel paragrafo sono prese dall'Osservatorio statistico di Torino, Rapporto 2003, disponibile al link: <http://www.comune.torino.it/statistica/osservatorio/stranieri/2003/>, ultimo accesso in data 1 maggio 2012.

<sup>50</sup> *Ibidem*

<sup>51</sup> Si veda la legge regionale Liguria disponibile al link: [http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84%3Anormativa-regionale-nomadi&catid=34%3Aistituzionale&Itemid=118#liguria](http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=84%3Anormativa-regionale-nomadi&catid=34%3Aistituzionale&Itemid=118#liguria) - ultimo accesso in data 14 maggio 2012.

<sup>52</sup> Per ulteriori approfondimenti sulla questione del "controllo" della minoranza Rom e Sinta, quindi effettuato dagli uffici preposti, si vedano i *Regolamenti delle aree sosta* delle varie città, ad esempio Milano (scaricabile dal sito: <http://www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=3762>), Torino e il Piemonte scaricabile dal sito ([http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123&Itemid=117](http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=117)), Firenze scaricabile dal sito (<http://www.comune.firenze.it/comune/regolamenti/regnomad.htm>).

### 3.3. L'Ufficio Nomadi di Torino

Pioniere in Italia, il Comune di Torino è stato il primo a occuparsi di politiche d'accoglienza per la popolazione Rom e Sinta. La Città, negli anni Settanta, contava la presenza di una ventina di campi spontanei di piccole dimensioni, abitati da Sinti piemontesi e da Rom d'origine slava. I primi a interessarsene sono stati alcuni preti operai che principalmente si sono occupati dell'accompagnamento scolastico dei bambini. Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 l'Amministrazione Comunale decide di non ignorare più la questione e nel 1979, ben prima dell'emanazione della legge regionale n.26 per gli "Interventi a favore della popolazione zingara" del 1993, istituisce un apposito organo sotto la segreteria del Sindaco: l'Ufficio Nomadismo e insediamenti in emergenza.<sup>53</sup>

Tuttavia il primo documento che menziona ufficialmente la presenza Rom e Sinti è la Delibera del Consiglio Comunale del 1984 intitolata: "Linee generali sul programma della presenza di nomadi sul territorio cittadino".<sup>54</sup> Questa è la prima direttiva adottata dalla Città in cui si definiscono le modalità di permanenza della popolazione Rom e Sinta sul territorio torinese e si rende anche nota l'esistenza dell'Ufficio Nomadi che da questo momento in avanti rientra sotto la divisione dei Servizi Sociali.<sup>55</sup>

Ciò che emerge chiaramente dall'analisi del documento è la necessità di operare sulla questione Rom in chiave di controllo delle presenze attraverso azioni che hanno sempre il campo sosta come fulcro; questa priorità non si concretizza necessariamente in interventi che riguardano l'ambito giudiziario, ma più spesso le diverse sfere della vita quotidiana. La Delibera stabilisce, ad esempio, la capienza del campo: "La capacità di ricezione complessiva di tali strutture consente di addivenire alla fissazione dei tetti massimi di accoglimento" o le procedure per poter ottenere il diritto alla permanenza in tali aree: "Ogni famiglia di nomadi sia italiani che stranieri verrà munita dall'Ufficio Nomadi e Stranieri di un documento che attesta tale presenza e dà diritto alle soste prolungate (6-9-12 mesi) nei campi con l'apertura di una pratica di residenza presso i campi stessi", permanenza che è strettamente collegata all'obbligo scolastico: "L'autorizzazione alla sosta prolungata tenderà a coincidere con l'anno scolastico in relazione all'obbligo di frequenza per i figli in età scolare, obbligo la cui inosservanza potrà sanzionarsi sino alla revoca dell'autorizzazione alla sosta."

La competenza primaria delle aree sosta spetta alle Circoscrizioni che però collaborano direttamente con l'Ufficio Nomadi al quale in questa prima fase sono affidati principalmente due ruoli:

<sup>53</sup> Denominazione modificata pochi mesi fa in "Servizio Stranieri e Nomadi" sempre sotto la Direzione dei Servizi sociali.

<sup>54</sup> Si veda il link: [http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/archivio/normativa/aree\\_sosta.pdf](http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/archivio/normativa/aree_sosta.pdf), ultimo accesso in data 20 maggio 2012.

<sup>55</sup> Occorre precisare che la Delibera del 1984 fa riferimento alle aree sosta autorizzate, ai tempi non esistevano ancora gli insediamenti spontanei.

- operativo, tramite la tenuta di un registro dei nuclei presenti nei vari campi: “L’Ufficio controlla il tetto della ricettività e tiene eventuali liste di attesa promuovendo se necessario movimentazioni tra i campi anche per favorire l’integrazione tra i gruppi”)
- di studio, con riferimento alle esigenze di controllo e di identificazione: “L’Ufficio Nomadi verifica, come già accennato, la possibilità di accordare una residenza anagrafica nel campo, subordinata a determinati adempimenti”.

Per compiere queste azioni gli operatori cominciano a entrare in contatto con le famiglie e ad occuparsi di diverse questioni relative al loro abitare in un’area sosta quali la regolarizzazione dei documenti, il disbrigo di pratiche amministrative, la situazione sanitaria e la scolarizzazione dei bambini.

L’arrivo a Torino dei Rom profughi provenienti dall’Ex-Jugoslavia negli anni Novanta muta il panorama delle presenze Rom in città e influisce anche sugli interventi a loro destinati. Una prima serie di problemi ha riguardato l’abitazione. Inizialmente inseriti nelle aree sosta<sup>56</sup>, che col tempo sono però divenute sovraccariche e ingestibili, i Rom jugoslavi hanno manifestato più di altri il disagio rispetto alla loro condizione abitativa e la necessità di trovare sistemazione in case convenzionali, proprio come nel loro Paese d’origine. L’Ufficio Nomadismo, in stretta collaborazione con il Comune di Torino, rispose positivamente a questa richiesta prendendo in considerazione anche la popolazione Rom nell’assegnazione delle case popolari.

In questa seconda fase si comincia a delineare un mutamento nelle funzioni dell’Ufficio, da “controllori” e gestori delle aree sosta a promotori di iniziative di matrice più sociale. Questa linea di intervento si esplicita in maniera più evidente con l’arrivo dei Rom rumeni dal 2000 in avanti; ad esempio nel 2005 l’Amministrazione Comunale delibera il progetto “Emergenza freddo” che offre la possibilità alle famiglie Rom rumene di usufruire di Strada Basse di Stura nel periodo invernale, da dicembre ad aprile, fornendo alla popolazione roulotte riscaldate. All’Ufficio Nomadismo spetta il compito di selezionare le famiglie più a rischio (minori, anziani). Questo piano d’intervento viene proposto per tre anni consecutivi (2005-2008). Altra risposta del Comune di Torino è stata l’attivazione del progetto “Abit-azioni”<sup>57</sup>, che ha previsto nel periodo 2008-2010 l’inserimento di 30 nuclei famigliari (28 Rom rumeni e 2 slavi) nel libero mercato dell’abitazione. Come avviene negli altri Uffici Nomadi d’Italia, Torino comincia quindi ad affiancare nuove attività per il supporto all’inserimento sociale: la prevenzione igienico-sanitaria, le iscrizioni e il monitoraggio scolastico dei minori, la promozione della formazione professionale, la sensibilizzazione e il sostegno all’inserimento lavorativo, il supporto alle famiglie che scelgono di abitare in casa e il monitoraggio

---

<sup>56</sup> Le famiglie arrivate trovano sistemazione nei campi in cui già risiedono i loro parenti oppure per aree geografiche di provenienza.

<sup>57</sup> Progetto che si trova nell’annex del medesimo rapporto di ricerca.

degli insediamenti spontanei.<sup>58</sup> L'Ufficio è stato anche vettore di finanziamenti europei come nel progetto denominato Equal "ROM cittadini d'Europa". Tale progetto, finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Equal II Fase, ha previsto la sperimentazione di strategie finalizzate alla creazione di un maggior numero di posti di lavoro. Inoltre oggi l'Ufficio è molto impegnato sul fronte del monitoraggio dei siti spontanei e sul tema della formazione e dell'inserimento al lavoro, iniziative sostenute e finanziate dalla Divisione dei Servizi Sociali in collaborazione con il Centro per l'Impiego.

Gli stessi operatori dell'Ufficio intervistati<sup>59</sup> riconoscono che nell'arco degli anni si sono verificati una serie di cambiamenti delle funzioni e, dal loro punto di vista, sono in questione anche le prospettive future di questo servizio. Innanzitutto, è cambiato notevolmente l'ambito delle azioni, ora più orientate verso il sociale e verso le problematiche di inclusione in senso lato. Nella loro percezione, mentre in una prima fase la priorità maggiore era la gestione delle aree sosta, e quindi la dimensione abitativa, con il relativo problema della collocazione in casa o in altri luoghi per coloro che rimanevano fuori dalle aree sosta, oggi si pone più attenzione al *riconoscimento* della persona in primis attraverso il possesso di documenti validi e poi attraverso il lavoro di rete con le Circoscrizioni, gli altri uffici comunali e il terzo settore.

Rispetto alle prospettive sul futuro dell'Ufficio, gli operatori ritengono che, nonostante i forti tagli, questa struttura continuerà sicuramente ad esistere, probabilmente cambiando denominazione (essi stessi ritengono la parola "nomadi" anacronistica) e sotto diverse spoglie. Lamentano, tuttavia, il vuoto legislativo a livello nazionale e sperano che la Strategia Nazionale vada a colmare in qualche modo le lacune o le disfunzioni del servizio degli ultimi anni. Infine un ulteriore elemento critico segnalato dagli operatori riguarda il detrimento di risorse che ha investito tutte le politiche sociali nel nostro paese a causa della riduzione di fondi e risorse. A questa considerazione critica degli operatori bisogna però accostare il fatto che l'Ufficio Nomadi di Torino proprio nel 2008 ha incrementato il numero di professionalità del settore impiegate, visto che sono stati assunti assistenti sociali ed educatori professionali per svolgere una serie di funzioni che prima svolgevano gli amministrativi.

In sede di commento occorre aggiungere ulteriori considerazioni. Le difficoltà segnalate dagli operatori non possono essere esclusivamente ricondotte all'inadeguatezza delle risorse disponibili per le politiche sociali o alla mancanza di una strategia nazionale; come afferma Ranci Ortigosa in un ragionamento complessivo sullo stato dei Servizi Sociali nel nostro paese: "La crisi del nostro Welfare deriva anche dalla inadeguata lettura dei bisogni e conseguente progettazione delle risposte, dalla disarticolazione e limitata appropriatezza ed efficacia degli interventi, da una perdurante centratura sull'ente pubblico, da una

<sup>58</sup> Prefettura di Torino, Comune di Torino, Rapporto 2010, *Osservatorio interistituzionale sugli stranieri in Provincia di Torino*.

<sup>59</sup> Interviste svolte nel mese di maggio 2012.

non valorizzazione delle competenze e delle risorse della società e del terzo settore, secondo una lettura ricorretta e non strumentale della sussidiarietà”.<sup>60</sup>

Questa lettura generale delle difficoltà del Servizio Sociale corrisponde alla situazione riscontrata nell’Ufficio Nomadi di Torino.

Sebbene alcune iniziative dell’Ufficio nomadi siano state lodevoli nel tempo e si siano notevolmente trasformate, soprattutto nell’impostazione strutturale del servizio, occorre segnalare che spesso le attività proposte alla minoranza Rom e Sinta sono risultate inefficaci. Gli operatori del settore si spendono con devozione affinché gli inserimenti lavorativi vadano a buon fine, l’inclusione scolastica sia maggiore o la famiglia in questione trovi un affitto secondo le proprie esigenze, ciononostante si trovano ad operare spesso con poche risorse e in una ottica mono settoriale, senza riuscire a creare una rete inter-istituzionale. La collaborazione col terzo settore esiste, ma in maniera del tutto informale e informativa: secondo gli operatori del terzo settore la collaborazione è limitata all’aggiornamento su determinate questioni o iniziative senza che queste pratiche di interazione, peraltro ampiamente suggerite dalla letteratura specialistica e dagli interventi legislativi in temi di sussidiarietà, siano strutturate. Ciò crea spesso una sorta di sovrapposizione di ruoli tra l’ufficio comunale e il privato sociale, situazione che si esplicita in maniera evidente in presenza di alcune istituzioni, quali le scuole, che non comprendono a fondo a quale ente fare riferimento e per cosa.

Inoltre l’Ufficio Nomadi possiede potenzialità che però non vengono valorizzate a causa della costante subordinazione del lavoro dei servizi alle scelte politiche, alle decisioni dell’assessore di riferimento.

Al riguardo sono esemplari le conseguenze della riproposizione, dal 2008, di una cornice sia istituzionale che politica di emergenza per le politiche per RSC, cornice che ha chiaramente ridefinito, e sovente limitato, le possibilità di intervento dei Servizi Sociali. Ma anche al di là di questa cornice complessiva, può accadere che gli operatori non possano partecipare a determinate iniziative, convegni o quant’altro perché sprovvisti di autorizzazione che necessariamente deve provenire “dall’alto”. Tale legame istituzionale vincola in maniera significativa le azioni dell’ufficio che rimane quindi “incastrato” in una spirale di ambiguità: da un lato pone sempre più attenzione alla dimensione d’inclusione sociale per i RSC, dall’altro deve seguire le linee politiche e programmatiche della giunta comunale che ripropongono altre finalità.

Infine una considerazione di ordine generale: si potrebbe affermare che l’operato dell’ufficio di Torino sia stato in questi anni meno contraddittorio di quello di altri comuni in ragione della minore commistione fra interventi sociali e politiche di controllo, anche durante il periodo di vigenza della Dichiarazione dello Stato d’Emergenza. Tuttavia non si possono non considerare questi Uffici come il punto più alto di quella catena amministrativa che ha costruito per i Rom

---

<sup>60</sup> Emanuele Ranci Ortigosa, 2007, Prefazione in Paolo Ferrario, *Politica dei servizi sociali: Strutture, trasformazioni, legislazione*, Carocci Faber, Roma, p. 26.

un sistema di interventi separato ed esclusivo, distinto e differente da quello destinato al resto della cittadinanza. In tal senso, l'esistenza dell'Ufficio Nomadi ha rappresentato e continua a rappresentare il segnale, se non l'emblema, di un trattamento differenziale della popolazione RSC, dimensione che negli anni futuri dovrà modificarsi se si vuole lavorare in un'ottica integrata e multidimensionale per una reale integrazione della minoranza Rom.

### **3.4. Dentro l'emergenza: nodi politici e conseguenze sulle persone**

Obiettivo di questo paragrafo è analizzare gli esiti concreti della Dichiarazione dello Stato di Emergenza. Intendiamo, quindi, considerare le principali fra le misure politiche elaborate entro questa cornice istituzionale, segnalando anche la riconfigurazione dell'architettura istituzionale delle competenze circa la questione Rom e verificando le principali conseguenze sui gruppi a cui sono rivolti gli interventi. Per fare questo ripartiremo dall'analisi dei provvedimenti che hanno istituito l'emergenza, per poi dedicarci alle vicende di Roma e Milano, ovvero le città che, fra le cinque coinvolte, hanno ottenuto il maggior stanziamento di fondi pubblici.

Come già descritto, lo Stato d'Emergenza sarebbe dovuto terminare il 31 maggio 2009, ma a maggio del 2009 fu invece prorogato al 31 dicembre 2010, per poi essere ancora prorogato ulteriormente fino al 31 dicembre 2011. Inoltre, con la prima proroga del Decreto, il 28 maggio del 2009, lo Stato d'Emergenza venne proclamato anche a Torino e Venezia, altre città con presenze sia storiche che di recente insediamento.

Nelle regioni di Lombardia, Lazio e Campania, il 30 maggio del 2008 furono emanate tre ordinanze per l'attuazione operativa che portarono a nominare i prefetti di Milano, Roma e Napoli "Commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza"<sup>61</sup> Le ordinanze sono documenti specifici che vengono emanati al fine di rendere operativi i decreti emessi dal governo. Questi testi definiscono i compiti dei Commissari Straordinari. Nell'articolo 1, al comma 2 si leggeva che i compiti dei Commissari erano:

- a) definizione dei programmi di azione per il superamento dell'emergenza;
- b) monitoraggio dei campi autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi ed individuazione degli insediamenti abusivi;
- c) identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui al punto b), attraverso rilievi segnaletici".

---

<sup>61</sup> Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008: *Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania*. Con le Ordinanze n. 3776 e 3777 del 1 giugno 2009 le disposizioni furono allargate anche alle regioni Piemonte e Veneto; cfr. [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione\\_civile/0987\\_2008\\_06\\_03\\_OPCM\\_30\\_05\\_08.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0987_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html).

La questione dei censimenti ha suscitato un ampio dibattito sul tema dei diritti e della tutela nazionale ed internazionale che più avanti dovremo riprendere; concentrandoci, invece, sull'impianto normativo generale e sulla sua effettiva ricaduta, emergono due punti nevralgici.

Il primo è che la Dichiarazione dello Stato di Emergenza cambia radicalmente il sistema di *governance* che fino a quel momento aveva visto le Regioni, da un punto di vista normativo, e i Comuni, con i loro uffici, come fulcro dell'intervento pubblico sulla questione Rom e Sinti. Nell'organizzazione dello Stato italiano le Prefetture sono, infatti, una sezione distaccata del governo centrale; essi rispondono direttamente al Consiglio dei Ministri, ne sono i rappresentanti operativi sul territorio; sono quindi un organo politico nominato dal vertice istituzionale e non eletto. Sia da un punto di vista operativo che simbolico, il Decreto Emergenza del 2008 metteva quindi ai margini, almeno formalmente, i poteri politici locali e di conseguenza i loro uffici amministrativi, perché il governo centrale avocava a sé il diritto e il potere di intervenire su quella che considerava una questione da affrontare con *urgenza*.

Il secondo punto focale è che nei fatti un Decreto d'Emergenza investe i Commissari Straordinari del potere di non rispettare le leggi ordinarie in vigore. Sempre il comma 2 dell'articolo 1 delle Ordinanze del 30 maggio 2008 dispone che il Commissario delegato può agire "*..anche in deroga alle disposizioni vigenti in materia ambientale, paesaggistico territoriale, igienico-sanitaria, di pianificazione del territorio, di polizia locale*". Nel caso dell'Emergenza Nomadi, ad esempio, il Commissario di Roma ha potuto non rispettare i vincoli ambientali, archeologici e sanitari previsti nella zona dov'è stato costruito il nuovo Villaggio Attrezzato de La Barbuta; in maniera analoga ha potuto non seguire le procedure che regolano gli affidamenti degli appalti pubblici, come avvenuto con l'incarico alla Croce Rossa Italiana del censimento dei campi abusivi ed attrezzati e con il successivo affidamento di una attività di "monitoraggio" all'interno dei principali campi della città.<sup>62</sup>

Questo punto merita, a nostro giudizio, un ulteriore approfondimento. Per quanto simbolicamente e politicamente rilevante, una tale riconfigurazione dei poteri e delle responsabilità istituzionali non può essere considerata una novità nel panorama legislativo italiano. Dal 1992<sup>63</sup> in poi, infatti, la decretazione d'emergenza ha avuto nel nostro paese una proliferazione impressionante in molti ambiti dell'intervento istituzionale: dalla questione rifiuti nelle regioni della Calabria e della Campania, alla gestione del dopo terremoto che ha distrutto la città dell'Aquila, all'organizzazione di grandi eventi sportivi come i Mondiali di Nuoto di Roma del 2009. Questa proliferazione ha aperto un ampio dibattito sulla legittimità di tali decreti e delle rispettive ordinanze, tanto che sono stati

---

<sup>62</sup> Sono proprio queste le attività intraprese dal Commissario che sarebbero in sostanza annullate, o dovrebbero essere riassunte dalle amministrazioni locali secondo le normali procedure amministrative, nel caso in cui la sentenza del Consiglio di Stato che negava, nei suoi fondamenti, lo Stato di Emergenza fosse confermata.

<sup>63</sup> Le attuali regole in vigore circa la decretazione dello Stato d'Emergenza sono state emanate con la legge n. 225 del 24 febbraio 1992.

presentati numerosi ricorsi alla Corte Costituzionale, che in Italia è l'organo che ha il compito di vigilare che le leggi ordinarie rispettino la Costituzione della Repubblica. Uno di questi ricorsi ha spinto la Corte Costituzionale a esplicitare ulteriormente il fatto che tutte le ordinanze connesse alla Dichiarazione dello Stato d'Emergenza, oltre al *"rispetto delle norme generali dell'ordinamento giuridico"*, a cominciare quindi dalla Costituzione e dalle leggi comunitarie, devono comunque presentare *"un nesso di adeguatezza e proporzione tra le misure adottate e la qualità e natura degli eventi"*.<sup>64</sup>

Provando a rendere concreta questa sentenza sulla questione dell'emergenza nomadi, e riprendendo in parte anche il ragionamento che la stessa sentenza del Consiglio di Stato ha sviluppato, prendiamo in esame i risultati del primo dei provvedimenti previsti dai decreti dell'Emergenza Nomadi: *"l'identificazione e il censimento delle persone"*. Il censimento nelle città di Milano, Napoli e Roma, infatti, si concluse con un risultato di 12.246 Rom e Sinti residenti nei campi tra abusivi ed autorizzati, dei quali 5.436 minori (fonte: Ministero dell'Interno<sup>65</sup>). Se rapportiamo la cifra ad una popolazione complessiva delle tre città coinvolte (dati dell'Istituto Nazionale di Statistica del settembre 2011) di 5.074.226 di abitanti, la percentuale che risulta è dello 0,24%. Considerando che per la legge italiana lo "Stato di Emergenza" viene utilizzato in presenza di *"calamità naturali, catastrofi e altri eventi che, per intensità e estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari"* va da sé che quei numeri vanno in contrasto sia con *"la necessità e urgenza"* sia con il *"nesso di adeguatezza e proporzione"* di cui parla la sentenza della Corte Costituzionale.

Come anticipato, l'avvio dei censimenti ha stimolato un ampio dibattito sulla forma e sulla sostanza di una iniziativa che per il nostro paese ha rappresentato una totale novità. Un primo elemento di dibattito riguardava il fatto che le ordinanze prevedevano il censimento per i Rom *"anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti nei luoghi di cui al punto b), attraverso rilievi segnaletici"*. Questo provvedimento creò un conflitto istituzionale molto forte tra l'allora Prefetto di Roma, Carlo Mosca, che si rifiutò di ordinare i *rilievi segnaletici* ai minori di età e l'allora Ministro degli Interni Roberto Maroni. Alla fine di quello che la stampa raccontò come un vero e proprio braccio di ferro, il Prefetto Mosca venne sostituito con l'attuale Prefetto, Giuseppe Pecoraro.

A Napoli, invece, in attesa di indicazioni più precise, al campo storico di Scampia, nella periferia estrema della città, durante il censimento viene utilizzato un modulo, poi ritirato, con spazio per foto ed impronte digitali e la richiesta della *"religione"* e della *"etnia"*<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 284 del 2006.

<sup>65</sup> Si veda il link: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/speciali/censimento\\_nomadi/](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/), - ultimo accesso 15 maggio 2012.

<sup>66</sup> Modulo riprodotto sul quotidiano La Repubblica dell'11 luglio 2008, edizione di Napoli.



Da subito, la questione dei censimenti fu al centro di una serie di azioni giudiziarie da parte di diverse associazioni nazionali e internazionali; il primo risultato di queste azioni fu una pronuncia del Tribunale Amministrativo della Regione Lazio, competente per questi tipi di conflitti, che nel 2009 ha annullato la parte delle ordinanze che prevedevano i rilievi segnaletici per i minori in quanto ciò viola i principi generali in materia di libertà personale, le norme poste a tutela dei minori, e quelle sul trattamento dei dati sensibili<sup>67</sup>.

Per concludere il nostro ragionamento sull'applicazione della cornice dell'Emergenza alla questione Rom è necessario riconoscere che sarebbe comunque sbagliato considerare quella del Decreto d'Emergenza del 2008 come una svolta radicale priva di anticipazioni e antecedenti. La definizione di una situazione eccezionale e la riconfigurazione del sistema di *governance* della questione Rom, infatti, sono piuttosto le risultanti di un percorso graduale.

In particolare, nella storia recente delle politiche pubbliche nella città di Roma, possiamo individuare con chiarezza una serie di passaggi politici e amministrativi che realizzano progressivamente il passaggio delle politiche per i Rom dall'ambito, e dal linguaggio, del "sociale" a quello dell'*ordine pubblico*, con un costante richiamo a ragioni di urgenza e di emergenza. Nel 1994 il già allora denominato Piano Nomadi dell'amministrazione del Sindaco Rutelli prevedeva la costruzione di 10 grandi campi per diminuire quelli abusivi. Nel 1999 il piano venne rilanciato con un investimento di 12 miliardi di lire. Sono di quegli anni i "campi attrezzati" di via dei Gordiani e di via Salviati. Tra il 2005 e il 2006 l'amministrazione del Sindaco Veltroni decise la costruzione del Villaggi della Solidarietà di Castel Romano e via di Salone, costruiti rispettivamente per contenere 800 e 700 persone. In particolare il Villaggio di Castel Romano fu realizzato in deroga, per motivi di "urgenza" alla normativa vigente in materia di tutela ambientale<sup>68</sup>.

Ma le deroghe alla legislazione nazionale non sono finite qui: il 18 maggio 2007 l'allora Ministro degli Interni Giuliano Amato presenziò ad una riunione in cui erano presenti l'allora Prefetto in carica Achille Serra, il Sindaco Walter Veltroni, il Presidente della Provincia di Roma Enrico Gasbarra, il Presidente della regione Lazio Piero Marrazzo. In questa riunione venne firmato il *Patto per Roma Sicura*. Tra le altre misure prospettate figurava la costruzione di quattro "Villaggi della solidarietà" (oltre a quelli già esistenti), con deroghe sui vincoli urbanistici e regolamenti di gestione ad hoc, e l'avvio di una stagione di sgomberi degli insediamenti abusivi.<sup>69</sup> Infine conviene ricordare che un punto cruciale del percorso che portò al decreto del maggio 2008 fu quello che è passato alle cronache come "l'omicidio Reggiani". Il 30 ottobre 2007 un giovane rumeno, residente nella piccola baraccopoli di Tor di Quinto, aggredì e uccise Giovanna Reggiani. Due giorni

---

<sup>67</sup> TAR del Lazio, sentenza n. 6352 del 1° luglio 2009.

<sup>68</sup> Daniele U., 2011, *Sono del campo e vengo dall'India. Etnografia di una collettività Rom ridislocata*, Roma, Meti.

<sup>69</sup> Patto per Roma sicura, Roma, 18.05.2007, <http://www.errc.org/cms/upload/media/02/9A/m0000029A.pdf>.

dopo il Consiglio dei Ministri approvò un Decreto Legge contenente “*disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza*”, una misura che impattava anche con la normativa europea sulla libertà di circolazione dei cittadini neocomunitari. Quel decreto, un anno e mezzo prima del Piano Nomadi, dava al Prefetto il potere di espellere direttamente un cittadino straniero per “*motivi imperativi di pubblica sicurezza*”. Il giorno successivo il campo abusivo di Tor di Quinto venne raso al suolo dalle ruspe del Comune di Roma, inaugurando una serie di provvedimenti simili, soprattutto sulle sponde del fiume Tevere. Le ragioni dell’ordine pubblico e della sicurezza portarono l’allora sindaco Veltroni a sottolineare pubblicamente come un risultato positivo la cifra di circa 5000 Rom sgomberati nei primi mesi del 2008; in maniera assolutamente analoga, l’attuale sindaco Alemanno utilizza il numero delle operazioni di sgombero come premessa e fiore all’occhiello di qualsiasi discorso sulla questione Rom in città.

In conclusione si può quindi affermare che, a dispetto del cambiamento delle amministrazioni locali e dei governi nazionali, la cornice dell’emergenza ha funzionato come un elemento costante, sempre più consolidato nell’apparato istituzionale; entro la cornice fornita dall’emergenza si sono sostanzialmente ripetute delle politiche che hanno portato ad una sempre maggiore separazione dei Rom o al loro allontanamento violento.

### **3.5. Le risorse pubbliche e le pratiche locali dell’emergenza**

Questo breve excursus ci è servito ad evidenziare che la decretazione dello Stato di Emergenza da parte del neoinsediato governo Berlusconi nel 2008 si configura non come una rottura, ma anzi come il compimento di un processo che, attraverso il richiamo alle questioni della sicurezza, dell’ordine pubblico e del controllo degli insediamenti di Rom, muoveva verso la riconfigurazione complessiva del quadro istituzionale e del sistema di attori coinvolti nell’elaborazione e nell’implementazione delle politiche per i Rom. Attraverso la definizione della “questione Rom” come una questione non risolvibile con le normali politiche sociali e come questione “non più rimandabile” si è riuscito ad applicare gradualmente una legislazione sempre più differenziale e fuori dalla legge ordinaria.

Un caso particolarmente significativo è quello dei regolamenti dei Villaggi della Solidarietà entrati in vigore nel 2009<sup>70</sup>. Solo a titolo di esempio:

il presidio di vigilanza cura la compilazione del registro delle presenze degli abitanti del villaggio e ne verifica l’identità all’ingresso. Cura la compilazione di un registro per l’identificazione dei visitatori occasionali (Regolamento di Roma).

---

<sup>70</sup> Il 5 febbraio 2009 a Milano e il 18 febbraio 2009 a Roma. I testi sono disponibili sul sito del Ministero degli Interni: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stamp/notizie/minoranze/0670\\_2009\\_02\\_19\\_regolamento\\_roma\\_villaggi\\_nomadi.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/minoranze/0670_2009_02_19_regolamento_roma_villaggi_nomadi.html), ultimo accesso 21 maggio 2012.

## Oppure:

i parenti, gli amici e i conoscenti ospiti possono accedere liberamente al campo per recarsi dall'ospite che intendono visitare, facendosi identificare dal gestore sociale. I soggetti di cui al comma precedente possono essere sottoposti a controlli per l'identificazione da parte degli operatori della Polizia Locale (Regolamento di Milano).

Considerando che a questi regolamenti sono sottoposti anche "ospiti" di cittadinanza italiana o comunque in stragrande maggioranza cittadini, comunitari o no, regolarmente residenti in Italia, è evidente il palese contrasto con l'articolo 16 della Costituzione italiana<sup>71</sup> che garantisce la libertà di circolazione "salvo le limitazioni che la legge stabilisce *in via generale* per motivi di sanità o di sicurezza". In *via generale*, appunto, e non *particolare*, per di più per appartenenza "etnica"<sup>72</sup>.

Proprio la costruzione e l'allargamento dei Villaggi, insieme al continuo ricorso agli sgomberi coatti, hanno rappresentato la principale attività dei Commissari. Si tratta, evidentemente, di un altro punto critico. Difatti le ordinanze già citate indicavano che bisognava anche prevedere

interventi idonei a ripristinare i livelli minimi delle prestazioni sociali e sanitarie, interventi finalizzati a favorire l'inserimento e l'integrazione sociale delle persone trasferite nei campi autorizzati, con particolare riferimento a misure di sostegno ed a progetti integrati per i minori (...) e favorire la scolarizzazione e l'avviamento professionale e il coinvolgimento nelle attività di realizzazione o di recupero di abitazioni.<sup>73</sup>

L'analisi delle concrete misure adottate rivela che queste direttive sono state quasi totalmente disattese.

Consideriamo innanzitutto la città di Roma, dove il Sindaco Alemanno, assieme al Commissario Straordinario Pecoraro ha emanato nel luglio 2009 il Piano Nomadi, organizzato " su due direttrici fondamentali: una riguarda il *riordino strutturale* degli insediamenti Rom della Capitale; l'altra tende alla *valorizzazione dell'individuo* al fine di eliminare le discriminazioni e di promuovere il principio della parità di trattamento indipendentemente dall'origine etnica"<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Costituzione della Repubblica Italiana, Parte I, Titolo I, Articolo 16, Comma 1: "Ogni cittadino può circolare in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza."

<sup>72</sup> Queste argomentazioni sono state utilizzate nei procedimenti di ricorso al TAR precedentemente citati.

<sup>73</sup> "Linee guida per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, nn. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia. Il testo è consultabile sul sito web:

[http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/speciali/censimento\\_nomadi/](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/)

<sup>74</sup> Piano regolatore sociale di Roma Capitale, p. 175; consultabile sul sito [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano\\_regolatore\\_sociale.wp#a5](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano_regolatore_sociale.wp#a5) – ultimo accesso in data 25/02/2012.

Secondo il documento, la presenza di Rom e Sinti in città consisteva in oltre 80 insediamenti «abusivi», di 14 campi «tollerati» e di 7 «villaggi attrezzati»; non si fa per nulla menzione a chi abita in casa. Il censimento “urgente” analizzato in precedenza aveva contato 2.200 persone negli insediamenti informali, 2.736 in quelli «tollerati» e 2.241 nei «villaggi attrezzati». Nei fatti per Roma Capitale le persone appartenenti alle comunità Rom e Sinte sarebbero state 7.177 negli oltre 100 insediamenti presenti sul territorio. Il Piano prevedeva un totale di 13 «villaggi attrezzati» (Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano, Cesarina, Lombroso, Ortolani, Salviati, La Barbuta, 2 nuovi mega campi più una struttura di transito) con la possibilità di accogliere un massimo di 6.000 Rom e Sinti. Il Prefetto Pecoraro e il sindaco Alemanno hanno quindi firmato un piano di interventi che non comprendeva ben 2.177 persone di quelle censite nell’anno precedente, stabilendo implicitamente in sostanza un inedito “numero chiuso” alle presenze dei Rom in città, un limite che ha funzionato come obiettivo concreto perseguito anche attraverso la chiusura di tutti gli insediamenti informali e di tutti quelli «tollerati».

Sulla base di questo piano l’amministrazione e il Commissario Straordinario hanno ottenuto un finanziamento pari a 32.445.000 di Euro. Questa ragguardevole cifra stanziata figurava a gennaio 2012 come totalmente impegnata per quello che lo stesso Piano definisce “*la riorganizzazione degli insediamenti Rom nel Comune di Roma*”.

In realtà è difficile individuare i reali importi della spesa capitolina e collegarli a singole voci di spesa. L’opacità nella gestione di un così grande quantitativo di risorse ha generato forti polemiche politiche, tanto che il Commissario Pecoraro ha dovuto fornire una relazione pubblica in un Consiglio Comunale straordinario convocato sul tema il 10 marzo 2011. Anche in quella occasione il Prefetto Pecoraro e il sindaco Alemanno si limitarono all’elenco delle cose fatte e ai propositi di quelle da fare. Provando a ricavare una stima dai pochi dati, ufficiosi più che ufficiali, ricavabili dal sito istituzionale di Roma Capitale e dalle dichiarazioni pubbliche degli amministratori, si possono individuare tre principali voci di spesa.

In primo luogo, lo sgombero degli insediamenti non autorizzati ha impegnato una cifra intorno ai 6 milioni di euro per un totale di circa 400 operazioni.

La seconda voce di spesa riguarda invece la costruzione ex novo di un Villaggio della Solidarietà, ovvero quello di La Barbuta. Il nuovo campo si estende su 4 ettari e comprende 160 moduli abitativi di 24 e 32 metri quadri, con una capacità di accoglienza di 650 persone. La realizzazione dell’insediamento è stata, ad oggi, bloccata dalla sentenza del Consiglio di Stato, ma a lavori ultimati il costo complessivo dovrebbe aggirarsi attorno ai 10 milioni di Euro<sup>75</sup>.

La terza voce di spesa riguarda invece la risistemazione dei 7 Villaggi Attrezzati e la chiusura di due insediamenti “tollerati”, quelli di Casilino 900 e La

<sup>75</sup> In assenza di dati o dichiarazioni ufficiali, ci riferiamo alla stima prodotta dai ricercatori della Associazione 21 Luglio; cfr. <http://www.paesesera.it/Politica/La-Barbuta-il-campo-che-nessuno-vuole-Costato-ai-cittadini-10-milioni-di-euro> – ultimo accesso in data 25/02/2012.

Martora. Al di là delle spese sostenute, questa serie di azioni risultano particolarmente interessanti perché rappresentano compiutamente la prospettiva politica che questa amministrazione comunale ha seguito.

La vicenda della chiusura dello storico campo di Casilino 900, e il conseguente processo di “densificazione” - termine utilizzato dagli stessi amministratori - degli altri villaggi, costituiscono un caso emblematico che conviene brevemente analizzare<sup>76</sup>.

Il 19 gennaio 2010 ha inizio lo sgombero del campo. A differenza di quanto realizzato dal precedente sindaco Veltroni, questo sgombero non prevedeva l’apertura di un nuovo insediamento. Nelle quattro settimane successive, 618 persone vennero trasferite in 4 «villaggi attrezzati» e in un centro di accoglienza. Precisamente: 96 nel Villaggio di via Canoni, 173 in quello di Camping River, 40 a via dei Gordiani, 200 a via di Salone e 64 in un Centro di Accoglienza, in via Amarilli. Solo poche famiglie rifiutarono la sistemazione e preferirono soluzioni autonome trovando ospitalità presso parenti in altri insediamenti.

La chiusura del campo di Casilino 900 si è quindi realizzata con la ricollocazione dei residenti in campi già aperti e, precisamente, con l’occupazione di quegli spazi che fungevano da spazi comuni all’interno dei Villaggi già esistenti. Un caso esemplificativo è quello del Villaggio Attrezzato di via di Salone. Al momento della costruzione, nel 2006, erano presenti tre piazzali utilizzati dagli abitanti per feste, attività comuni o il gioco per i bambini. Nell’inverno del 2009 i piazzali sono stati riempiti con container per ospitare gli abitanti provenienti da Casilino 900. In questo modo i già limitati spazi vitali sono stati ristretti all’inverosimile. Attualmente, su una superficie di 23.000 metri quadrati, sono sistemati 198 container che ospitano 1076 persone, praticamente il doppio previsto dalla normativa vigente in materia<sup>77</sup>. Il Villaggio presenta, inoltre, una sola entrata ed uscita ed è circondato da una rete metallica alta 2,5 metri. Tutto il perimetro e parte degli spazi interni è sorvegliato da 30 telecamere. I container, di diverso tipo e forma, hanno una dimensione media di 24,80 metri quadrati<sup>78</sup>. Facendo un rapido calcolo, all’interno del Villaggio della Solidarietà di via di Salone vivono in media più di 5 persone in container di meno di 30 metri quadri. Inoltre, il Villaggio è lontano circa tre chilometri dal primo centro abitato ed è collegato ad esso da una strada senza marciapiedi e senza illuminazione; la prima fermata autobus dista un chilometro e mezzo.

Il costo dell’acquisto e dell’installazione delle nuove unità abitative solo per i villaggi di via di Salone e di via dei Gordiani è stato di 2.716.000 euro. Il risultato di questa operazione di chiusura e “densificazione” consiste quindi nell’aumento

---

<sup>76</sup> Cfr. Daniele U., 2011, ‘Nomads’ in the Eternal City. Local policies and Roma participation in the ‘emergency’ era, in *Géocarrefour*, VOL 86-1/2011.

<sup>77</sup> Regione Lazio, Regolamento regionale 24 ottobre 2008 n.18, *Disciplina delle strutture ricettive all’aria aperta*: [http://www.comune.roma.it/was/repository/ContentManagement/information/N1442793624/RegReg18\\_08.pdf.pdf](http://www.comune.roma.it/was/repository/ContentManagement/information/N1442793624/RegReg18_08.pdf.pdf). - ultimo accesso in data 25/05/2012.

<sup>78</sup> Dati rivelati dall’Associazione 21 luglio di Roma e pubblicati nella Ricerca “Esclusi e Ammassati” nel 2010. [www.21luglio.com](http://www.21luglio.com)

del 25% della popolazione residente all'interno del campo di via di Salone, senza che nessun intervento di miglioria sulle strutture e sui servizi sia stato preventivato. Questa situazione è generalizzabile agli altri 7 Villaggi attualmente presenti sul territorio comunale. Nei fatti gli oltre 32 milioni di euro stanziati sono stati spesi esclusivamente per queste operazioni che, attraverso sgomberi forzati o trasferimenti più o meno concordati, hanno portato ad una sempre maggiore concentrazione dei Rom all'interno di campi che sono al contempo sempre meno vivibili e sempre più lontani dalla città e dalla società italiana. Appare, inoltre, evidente che, almeno a Roma, la fase del Piano Nomadi che *"tende alla valorizzazione dell'individuo"*<sup>79</sup> non è ancora stata avviata.

Diversa invece la gestione dei fondi stanziati per l'emergenza nel Comune di Milano. Anche qui è stato elaborato un piano complessivo denominato "Progetto di riqualificazione, messa in sicurezza e alleggerimento delle aree adibite a campi nomadi, integrazione sociale della relativa popolazione ed eliminazione di alcune aree". Eppure, nonostante il contesto di "emergenza", peraltro aggravato dalle conseguenze del decreto sulla sicurezza firmato dal Ministero degli Interni, e nonostante il mancato coinvolgimento del Ministero delle Politiche Sociali, una parte significativa del progetto e della richiesta fondi ha trattato il tema degli interventi sociali.

Il Comune di Milano ha ottenuto un finanziamento pari a 13.115.700 Euro. La quota principale, 9.115.700 Euro, sono stati destinati a interventi strutturali sui campi, ovvero messa a norma e riqualificazione del campo di via Idro; messa a norma e riqualificazione dei campi di via Chiesa Rossa e di via Martirano; eliminazione dei campi di via Bonfadini, Negrotto, Novara e Triboniano. Circa 450 mila Euro sono stati utilizzati per l'installazione di sistemi di videosorveglianza nei campi.

I restanti 4 milioni di euro sono stati invece investiti per progetti sociali. Per la realizzazione di questi l'Amministrazione Comunale ha scelto di avvalersi degli Enti Gestori che dal febbraio 2008<sup>80</sup>, avendo vinto l'appalto per la gestione sociale dei campi tramite presidi sociali, stavano già lavorando nei campi comunali. Nel maggio 2010 ogni Ente Gestore ha firmato una convenzione con il Commissario Straordinario e con l'amministrazione comunale che aveva come oggetto "l'attuazione degli interventi sociali previsti dal Progetto".

Il progetto di promozione sociale è stato impostato su due punti di forza: casa e lavoro. Per favorire gli inserimenti lavorativi e garantire una autonomia economica ai nuclei familiari era previsto l'impiego di 850.000,00 euro che sono stati destinati al CELAV (Centro Mediazione Lavoro: Ufficio del Comune di Milano

<sup>79</sup> Piano regolatore sociale di Roma Capitale, p. 175; consultabile sul sito:

[http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano\\_regolatore\\_sociale.wp#a5](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano_regolatore_sociale.wp#a5) - ultimo accesso in data 25/05/2012.

<sup>80</sup> I campi comunali con i presidi sociali sono: le due aree di via Novara il cui presidio è gestito dal Consorzio Farsi Prossimo e in particolare della Cooperativa Intrecci; i campi di via Impastato e Chiesa Rossa affidati a Progetto A; i campi di via Martirano e Negrotto affidati alla Cooperativa Azzurra; il campo di via Bonfadini affidato ai Padri Somaschi; via Idro e le quattro aree di via Triboniano affidate a Casa della Carità. Per Triboniano l'appalto per la gestione inizia nel gennaio 2009.

per l'inserimento lavorativo) il quale ha formulato un progetto di inserimento lavorativo che ha previsto tirocini e borse lavoro in vista di possibili assunzioni. Questa opportunità di un inserimento nel mercato del lavoro, nonostante il generale periodo di crisi, ha rivelato soprattutto le grandi potenzialità delle donne: sulle 22 borse lavoro attuate, ben 19 sono state portate avanti da donne; fra queste purtroppo solo 4 hanno raggiunto l'obiettivo dell'assunzione, non per problemi relativi alla loro esperienza formativa, ma semplicemente perché la borsa lavoro non si è potuta tramutare in una effettiva offerta di lavoro<sup>81</sup>.

Sempre all'interno del progetto di promozione sociale erano previste altre due azioni: l'accoglienza di minori non accompagnati e la formulazione di progetti di rimpatrio assistito per i cittadini extracomunitari o, comunque, di rientro al paese di origine per i cittadini comunitari euro; per questo intervento il Comune ha orevisto uno staziamento di 400.000,00<sup>82</sup> e si è avvalso della collaborazione di Avsi.

Infine sono stati previsti 250.000 euro da utilizzare per spese connesse allo chiusura dei campi regolari o per l'allontanamento dagli stessi di famiglie cui veniva revocata l'assegnazione: si parla di sgombero delle abitazioni, facchinaggio, stoccaggio e deposito effetti personali e mobili, rimozione/riassetto container.

La parte più interessante della vicenda milanese consiste sicuramente nel fatto che 2.500.000 di euro sono stati destinati a progetti finalizzati al raggiungimento dell'autonomia abitativa. Si tratta di una serie di azioni diversificate il cui obiettivo prioritario consisteva nella chiusura di alcuni dei campi milanesi, ma che ha anche prodotto una significativa sperimentazione sociale.

Anzitutto si è prevista la possibilità di ristrutturare appartamenti di proprietà di Enti pubblici, fondazioni e Associazioni con finalità sociali da destinare come abitazioni temporanee e non gratuite a nuclei familiari coinvolti nel progetto. Il costo della ristrutturazione, secondo quanto stabilito nella Convenzione per gli interventi sociali sottoscritta da Prefettura, Comune ed Ente gestore, è a carico dell'Amministrazione Comunale. Le risorse previste sono di 300.000,00 euro. Con questi fondi sono stati ristrutturati 25 appartamenti di proprietà Aler che la Regione Lombardia, con la delibera IX/000440 approvata all'unanimità il 5 agosto 2010 dalla Giunta Regionale, aveva deciso di escludere dalla disciplina dell'Edilizia Residenziale Pubblica per destinarle al progetto integrato di inclusione sociale affidando i medesimi appartamenti ad associazioni e cooperative sociali.

---

<sup>81</sup> Date le difficoltà attuali del mondo del lavoro e la offerta, generalmente precaria, di occupazioni, è difficile stabilire i risultati effettivamente raggiunti dai progetti di inserimento lavorativo. Possiamo fornire al riguardo alcune cifre che riguardano gli utenti che risiedevano nel campo di via Triboniano: hanno inizialmente accettato di intraprendere il percorso 73 adulti a seguito di un colloquio con gli operatori del presidio sociale di Casa della Carità con i quali hanno elaborato il progetto familiare di autonomia. Tutti coloro che hanno accettato la proposta hanno sostenuto un primo colloquio al Celav. Nel proseguimento del progetto un buon numero di adulti hanno rinunciato a continuare il percorso perché hanno scelto di tornare in Romania. Invece, almeno 22 persone hanno intrapreso un percorso o di tirocinio lavorativo (due persone) o di borsa lavoro (20 persone). A conclusione del progetto quattro donne sono state successivamente assunte nei luoghi dove avevano svolto la loro attività formativa.

<sup>82</sup> Per quanto riguarda Triboniano, il campo più grande di Milano che è stato l'unico effettivamente chiuso il 29 aprile 2011, non si è verificato l'accoglienza di nessun minore non accompagnato perché tutti erano con le proprie famiglie. D'altro canto invece la possibilità di ottenere un finanziamento con il rientro al paese di origine ha coinvolto 49 famiglie che hanno scelto di tornare in Romania.

In secondo luogo, il progetto offre la possibilità di un sostegno economico per le famiglie che trovano una casa in affitto o che decidono di acquistare una abitazione. Il contributo economico è pari a 8.400 euro suddiviso in una tranches iniziale di 3.000,00 Euro per le spese iniziali (imbiancatura, acquisto mobili, allacciamento delle forniture di luce ed acqua, ecc...) e un contributo mensile che può arrivare al massimo a 450,00 Euro per il primo anno come sostegno all'affitto.

Da ultimo, utilizzando i fondi destinati a minori non accompagnati e al rimpatrio assistito, molte famiglie del campo di via Triboniano hanno scelto di rientrare in Romania. Per le 49 famiglie coinvolte si è previsto un contributo di 15.000,00 euro finalizzato alla costruzione o alla ristrutturazione della proprio abitazione. Il contributo è stato suddiviso, con la mediazione di Avsi, in 180,00 euro mensili per 12 mesi e due o tre contributi a secondo dell'importo complessivo e dello stato di avanzamento dei lavori di ristrutturazione della casa.

Casa della Carità, che gestiva il Presidio Sociale nel campo di via Triboniano, è stata una dei soggetti chiamati a realizzare le azioni di accompagnamento ai percorsi di uscita dal campo e il sostegno all'autonomia abitativa.

Il primo passaggio è stata l'organizzazione di due assemblee per illustrare a tutte le famiglie le possibilità offerte dal piano Maroni. Successivamente nell'arco di tre mesi gli operatori hanno incontrato ogni singolo nucleo familiare esplorando i percorsi concreti che ogni famiglia pensava di poter realizzare. Gradualmente si sono proposti agli adulti le opportunità di inserimento lavorativo da realizzare con il Celav cui sono state trasmesse le schede informative di 73 persone. In seguito con ogni famiglia si è ipotizzata l'eventuale soluzione abitativa che il nucleo familiare avrebbe potuto sostenere verificandone la fattibilità: è stata proposta la possibilità di acquisto stipulando mutuo trentennale, la ricerca di casa in affitto sul mercato privato, la richiesta in deroga della casa popolare per le famiglie con la presenza di un invalido civile e la possibilità di abitare negli appartamenti dati in affitto a Casa della Carità da Regione Lombardia con un affitto calmierato. Una volta avviati i percorsi e inserite tutte le famiglie nelle nuove abitazioni<sup>83</sup>, gli operatori di Casa della Carità hanno continuato a lavorare con i nuclei non solo sostenendoli economicamente per le spese d'affitto, come stabilito dal progetto approvato dal Commissario e dal Comune, ma, soprattutto, facilitando il loro graduale inserimento nel nuovo quartiere .

Questo percorso, che teneva insieme l'esigenza dell'amministrazione di chiudere alcuni campi con l'obiettivo di praticare nuove soluzioni per l'insediamento abitativo delle famiglie Rom, ha subito un forte rallentamento a causa di una vicenda giudiziaria dai chiari risvolti politici.

---

<sup>83</sup> Su 104 famiglie presenti in Triboniano, 49 sono rientrate in Romania; 49 si sono sistemate in Lombardia; 1 è stata accolta in Casa della Carità; 5 non hanno trovato, e neppure cercato, soluzioni e dopo 5 mesi in un centro di accoglienza comunale sono state allontanate; una di queste famiglie ha anche rifiutato una proposta abitativa.



Dopo l'approvazione, nell'agosto 2010 della delibera che destinava 25 appartamenti alla realizzazione del Piano Maroni, alcuni esponenti della giunta regionale, hanno clamorosamente smentito la decisione presa annunciando pubblicamente che nessuna casa di edilizia pubblica sarebbe stata assegnata a famiglie Rom. A fine agosto il Consigliere Regionale Romano La Russa ha innescato la polemica affermando che "non si danno case ai Rom"; a seguire molti altri esponenti politici a livello nazionale (il ministro Maroni), regionale (i Consiglieri Boni, La Russa), provinciale (Bolognini), comunale (i Consiglieri Salvini, e, Fidanza, De Corato) si sono espressi affermando che in alcun modo degli alloggi pubblici sarebbero stati assegnati a famiglie Rom. Paradossalmente, mentre i politici locali e nazionali rilasciavano dichiarazioni sempre più dure, le famiglie Rom che partecipavano al progetto venivano convocate in Prefettura per firmare assieme al Commissario Straordinario il progetto approvato da Comune e Prefetto, con tanto di indicazione degli alloggi e definizione della quota di sostegno all'affitto da ricevere per 12 mesi. Il momento più alto della polemica si è avuto il 27 settembre 2010 quando in Prefettura si è svolto un vertice con tutte le cariche istituzionali coinvolte: il Ministro Maroni, il Presidente della Regione Formigoni, l'Assessore Regionale La Russa, il presidente del Consiglio Regionale Boni, il presidente delle Provincia Podestà, l'Assessore provinciale alla sicurezza Bolognini, il Sindaco Moratti, il vicesindaco De Corato e l'Assessore Moioli. Nella conferenza stampa tenutasi al termine della riunione, il Ministro dell'Interno confermava che nessuna casa sarebbe stata assegnata ai Rom e che il Prefetto avrebbe trovato soluzioni alternative. Si è così riaccesa l'ennesima, asprissima, polemica politica che ha avuto rilevanza nazionale. La conseguenza di ciò è stato il blocco dell'assegnazione degli appartamenti, nonostante il fatto che Casa della Carità, in qualità di ente gestore, e le famiglie Rom, in qualità di destinatari, avessero fra le mani il progetto approvato dal Commissario Straordinario e dall'Amministrazione Comunale e la delibera approvata dalla Giunta Regionale, ovvero atti che impegnavano formalmente le Istituzioni, ma che queste ora si rifiutavano di rispettare.

Davanti a queste azioni contraddittorie delle Istituzioni è stato relativamente facile per le famiglie decidere di citare in giudizio Prefettura e Comune per chiedere che fossero rispettati gli accordi stipulati fra le medesime famiglie, l'ente gestore, Comune e Prefettura. La vicenda si conclude il 20 dicembre 2010, quando il giudice obbliga il Comune e la Prefettura a rispettare i patti sottoscritti. Al momento della sentenza gli stessi esponenti politici protagonisti delle polemiche di alcune settimane prima hanno ripreso la loro battaglia mediatica contro l'assegnazione di alloggi pubblici ai Rom, ma in realtà a partire dal gennaio 2011, non appena ultimati i lavori di ristrutturazione previsti, le famiglie assegnatarie hanno potuto lasciare il campo e prendere possesso dell'abitazione.

Questa vicenda politico-giudiziaria ha, in sostanza, generato un enorme clamore mediatico e una ulteriore occasione di visibilità per una parte della classe politica locale che, a forza di slogan e di prese di posizione ad effetto, continua a utilizzare in maniera strumentale la questione Rom. Da un punto di vista concreto,

questa vicenda ha causato un significativo ritardo nella realizzazione del progetto, ma non ha modificato ne gli obiettivi ne l'esito complessivo del progetto.

In sede di valutazione delle politiche di emergenza realizzate a Milano si deve innanzitutto riconoscere che, a distanza di due anni dalla firma della Convenzione tra Comune, Commissario Straordinario ed Enti gestori degli interventi sociali per la chiusura di quattro campi, soltanto il campo di Via Triboniano, ovvero il più grande e quello maggiormente coinvolto nel dibattito politico, è stato chiuso a fine aprile 2011; per gli altri campi le azioni vanno molto a rilento.

Certamente la chiusura del campo va considerata come un elemento positivo perché tutti i campi di Milano, come in fondo quelli di tutto il paese, non sono in grado di garantire le condizioni minime di dignità sia a livello igienico sia a livello sociale. Ad oggi, l'esperienza di coloro che vivono negli appartamenti sia in affitto privato, che in quelli dati in gestione alle associazioni si sta rivelando sostanzialmente positiva. In genere le famiglie si sono adattate al nuovo contesto apprezzando le migliori condizioni di vita e hanno creato relazioni di buon vicinato con gli altri condomini. Per molte non è stato neppure difficile al termine del periodo di sostegno economico decidere di pagarsi autonomamente le spese che vengono sostenute e hanno quindi conservato senza difficoltà la loro abitazione; soltanto un numero limitato di nuclei ha espresso qualche riserva rispetto al contributo da sostenere. Maggiori difficoltà sono state incontrate dai nuclei che hanno trovato una casa sul mercato privato, difficoltà dovute principalmente agli alti canoni di locazione. Un ruolo importante per il successo del progetto è stato svolto dal lavoro di accompagnamento sociale dei nuclei; si tratta di un lavoro molto consistente nella fase iniziale dell'insediamento, ma che è progressivamente diminuito di intensità vista la raggiunta autonomia dei nuclei, la loro capacità di costruire rapporti con il vicinato e di rivolgersi soltanto nei momenti di effettiva difficoltà agli operatori. Al di là dei diversi sviluppi di ciascuno di questi percorsi ci sembra importante sottolineare che nessuna delle famiglie che vive oggi negli appartamenti percepisce questa condizione come una imposizione che li costringerebbe a mutare il proprio stile di vita; al contrario sembrano invece maturare le aspettative e i desideri di ulteriori miglioramenti delle condizioni di vita per se stessi e per i propri figli.

A nostro giudizio, la discriminata più rilevante che stabilisce il successo o meno di questi progetti riguarda la chiarezza del progetto migratorio delle famiglie coinvolte: l'aver maturato la scelta di vivere e investire le proprie risorse in Italia funziona come una risorsa essenziale per progettare e realizzare cambiamenti a medio termine della propria condizione; si tratta di una prospettiva fatta anche di difficoltà e di sacrifici, in vista di un benessere da raggiungere, una prospettiva che non si apre se invece si continua ad investire sia economicamente che emotivamente nel paese d'origine, magari per sostenere dei parenti o per costruire o ampliare la propria abitazione.

In tal senso, la nostra esperienza ci permette di dire che la scelta di coloro che hanno accettato un corposo contributo economico per rientrare al paese di origine, se da un lato ha facilitato la sistemazione delle case al paese di origine e per qualche mese ha fatto lievitare il lavoro e il giro di affari in alcuni piccoli villaggi della Romania, dall'altro lato non ha certo impostato un progetto con prospettive di lungo respiro. Questa parte del progetto sembra infatti quella che ha risposto maggiormente all'esigenza di chiudere in tempi brevi il campo di Triboniano, senza però farsi carico delle conseguenze sul medio – lungo periodo. Tutte le famiglie sono coscienti che, in quanto cittadini di uno stato membro della comunità europea, il ritorno in Italia è sempre possibile e molte delle famiglie sembrano orientate a ricominciare un nuovo ciclo di emigrazione e di insediamento sul territorio nazionale. L'esperienza del miglioramento delle proprie condizioni di vita in patria dovrebbe per loro funzionare almeno come uno stimolo per non accettare più le condizioni di rischio e di degrado dei campi non autorizzati e per muoversi quindi in una diversa prospettiva d'insediamento sul territorio.

Vanno inoltre segnalati, da un lato, alcuni investimenti che si sono rivelati sostanzialmente inutili, come quelli destinati all'acquisto e alla messa in opera del sistema di videosorveglianza che ha però funzionato per un brevissimo periodo di tempo, e dall'altro una serie di fondi ancora non utilizzati, come quelli stanziati per il campo di Via Idro ma ad oggi ancora inutilizzati.

L'esperienza delle politiche d'emergenza a Milano presenta quindi, a differenza di Roma, sia luci che ombre; nonostante la cornice complessiva entro cui il Progetto è stato pensato e realizzato, e nonostante le forti strumentalizzazioni politiche, su alcuni temi e per un breve periodo si è infatti riusciti a coniugare l'obiettivo della legalità e della sicurezza con quello della effettiva inclusione sociale dei Rom. La chiusura del campo di Triboniano deve rappresentare in questo senso l'apertura di una possibile via virtuosa, per i Rom e per la società italiana, una via che le amministrazioni locali e le politiche nazionali possono, con coraggio e con competenza, continuare a percorrere.

### **3.6. Conclusioni**

In conclusione possiamo ricavare alcuni dati generali da questa prima, e necessariamente parziale, analisi dei modelli di intervento sulla questione Rom.

Il primo elemento è quello della forte *disomogeneità* fra i diversi contesti locali e fra i diversi momenti storici in cui sono stati investiti fondi e risorse per i Rom; questa caratteristica è emersa in maniera piuttosto evidente nell'implementazione delle leggi regionali che, per quanto identiche nell'impostazione, prevedevano interventi diversi e, conseguentemente, nelle competenze assegnate ai diversi "Uffici Nomadi". Se questa disomogeneità, che coinvolge sia le competenze istituzionali che le forme concrete di intervento, risponde certamente alle peculiarità delle vicende locali e dei diversi gruppi Rom

successivamente coinvolti, la conseguenza problematica che possiamo intravedere riguarda la difficoltà di sedimentare all'interno dell'amministrazione pubblica un livello di competenze che permetta di consolidare e diffondere i modelli più efficaci di intervento.

Un'altra criticità consiste nel fatto che le competenze relative alle questioni Rom sono rimaste generalmente schiacciate in *ambiti istituzionali esclusivi*. Gli interventi sui gruppi Rom sono cioè divenuti in alcuni casi un settore a parte dei servizi pubblici, senza riuscire a coinvolgere e integrare in un sistema complessivo le altre competenze e risorse, pubbliche e non, presenti sui territori. L'esempio degli Uffici Nomadi è in tal senso lampante: quello che si immaginava come uno strumento di specializzazione e di coordinazione degli interventi ha finito così per riprodurre anche nell'architettura delle amministrazioni un modello di separazione e di eccezionalità.

Infine, un elemento particolarmente critico rispetto ai soggetti istituzionali chiamati ad intervenire a favore delle popolazioni Rom riguarda la generale condizione di *debolezza* e di *dipendenza rispetto alle contingenze politiche*. Le competenze e le architetture istituzionali sulle questioni Rom sono infatti mutate, sia a livello locale che nazionale, parallelamente al mutare del dibattito pubblico e politico sul tema: la centralità dei temi dell'ordine pubblico e della sicurezza, la cornice dell'emergenza, anomalia tutta italiana che attraversa tutti gli schieramenti politici e gli ultimi venti anni di politiche per i Rom, hanno in questo senso imposto un cambiamento progressivo e costante delle politiche e degli attori chiamati a realizzarle. Ciò ha prodotto due conseguenze: da un lato le competenze e le capacità tecniche degli Uffici non sono state nè valorizzate nè utilizzate appieno. D'altra parte gli stessi propositi di inclusione sociale che dovrebbero essere propri di uffici e operatori "del sociale" hanno finito per essere considerati sempre più spesso come secondari rispetto a quella che, soprattutto nei campi, è emersa come la priorità costante, ovvero il controllo dei Rom.

Rispetto a questo scenario, non si può che attendere con interesse, e forse anche con impazienza, l'implementazione della Strategia Nazionale, occasione fondamentale per ricostruire nel nostro paese un sistema organico di competenze e professionalità per dialogare con le collettività Rom e Sinte presenti sul territorio nazionale.

## **4. La legislazione e le raccomandazioni europee**

*Costanza Frari*

### **4.1. La legislazione europea**

A livello europeo esistono numerose raccomandazioni e risoluzioni, redatte ed applicate ai fini di una protezione mirata nei confronti delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC). Promuovendo un'azione sia internazionale che locale per il miglioramento delle condizioni critiche e di marginalità in cui molti gruppi Rom vivono, tali provvedimenti prendono in esame diversi argomenti quali: i diritti fondamentali, l'abitare, l'accesso al lavoro ed ai servizi sanitari, la scolarizzazione dei minori, la partecipazione, la promozione di conoscenza. Si giunge, quindi, ad una sorta di "paradosso". Il quadro normativo ed istituzionale nazionale e locale mostra, infatti, di non essere in grado di offrire degli strumenti idonei a tutelare questi gruppi né come titolari di diritti umani individuali ed inalienabili, né come minoranza "zingara". Al contrario, le politiche europee si sono dimostrate nettamente più efficaci nel rispondere alle esigenze di questi gruppi, la cui realtà è segnata da forme spesso estreme di esclusione sociale.

#### **4.1.1. Il ruolo del Consiglio d'Europa**

L'istituzione sovranazionale maggiormente coinvolta nella tutela di Rom e Sinti è il Consiglio d'Europa, il quale, nel perseguimento dell'obiettivo più ampio di promozione di una cultura comune europea, basata sul rispetto dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto, svolge un ruolo importante nella protezione delle minoranze presenti nel vecchio continente. È a questa istituzione che dobbiamo, in primo luogo, il riconoscimento dei Rom come una "minoranza d'Europa"<sup>84</sup> che come tale deve essere protetta. Inoltre, l'istituzione si è impegnata nella produzione di raccomandazioni, risoluzioni e rapporti destinati ad individuare le maggiori criticità legate alla sopravvivenza dei Rom in Europa. Infine, ha dato un apporto concreto nell'elaborazione di progetti volti a promuovere forme sostanziali di inclusione sociale. Risoluzioni e raccomandazioni non producono obblighi giuridici, ma sono politicamente vincolanti e possono essere utilizzate dagli organismi legislativi e giudiziari nazionali come ausilio interpretativo per individuare lo scopo e i limiti dei testi generali vincolanti.

---

<sup>84</sup> Raccomandazione n. 1203/1993 dell'Assemblea Parlamentare sui Rom in Europa.

Nonostante precedenti testi adottati dall'Assemblea Parlamentare in materia<sup>85</sup>, solo nel 1993 queste popolazioni vengono ufficialmente riconosciute come minoranza europea "non territoriale". La *Raccomandazione n.1203 del 2 febbraio 1993* dichiara: «[c]ome minoranza non territoriale, i Rom contribuiscono enormemente alla diversità culturale europea»<sup>86</sup>. Ne consegue l'applicazione dei principi di tutela di queste popolazioni, sanciti innanzitutto dalla *Convenzione Quadro sui Diritti delle Minoranze Nazionali*, adottata dal Consiglio d'Europa l'1 febbraio 1995 - in vigore dal 1998 - che rappresenta il primo strumento multilaterale europeo giuridico ed obbligatorio, consacrato alla protezione delle minoranze nazionali in generale. Il testo promuove «un'uguaglianza piena ed effettiva dei gruppi minoritari, assicurando le condizioni necessarie a proteggerne l'esistenza, ovvero conservando e sviluppando le loro culture e preservando le loro identità»<sup>87</sup>.

Sebbene tale raccomandazione sia considerata vettore di democrazia, l'Assemblea Parlamentare ha sempre promosso esplicitamente una maggiore partecipazione delle comunità Rom e Sinti ai lavori del Consiglio d'Europa e degli Stati membri in materia, come ulteriore meccanismo di supervisione democratica. Si arriva quindi al 1995 quando il Comitato dei Ministri ha creato il primo organo permanente del Consiglio d'Europa incaricato di studiare sistematicamente e coerentemente la situazione dei Rom in Europa: il Comitato di esperti sui Rom e i Nomadi (*Committee of Experts on Roma and Travellers - MG-S-ROM*) il quale, principalmente, si prefigge lo scopo di elaborare delle linee direttrici per lo sviluppo e/o l'attuazione di politiche atte a promuovere i diritti delle popolazioni Rom, tenendo conto dei risultati dei meccanismi di monitoraggio degli strumenti giuridici pertinenti del Consiglio d'Europa. Gli sforzi per "dare finalmente la parola ai Rom" non si sono fermati e nel 2004 è nato il Forum Europeo dei Rom e dei Nomadi (*European Roma and Travellers Forum*), un'entità autonoma creata con l'obiettivo di istituzionalizzare le loro istanze presso il Consiglio d'Europa. Il Forum costituisce un luogo d'incontro e confronto in cui le Federazioni nazionali di Rom, ONG e organizzazioni internazionali impegnate nella lotta per il miglioramento delle condizioni di vita dei Rom nei paesi europei possono discutere della propria situazione, partecipando e/o influenzando le decisioni che li riguardano in modo aperto e ufficiale. Infine, all'interno del Consiglio d'Europa, trova spazio anche l'*European Roma and Travellers Division*, un ufficio specializzato creato per affrontare direttamente le questioni legate ai Rom europei.

<sup>85</sup> Raccomandazione n. 563 del 30/09/69 contro la discriminazione e a favore della scolarizzazione dei bambini e della formazione professionale degli adulti; Risoluzione n. 13/75 contro la discriminazione e a favore del coinvolgimento dei nomadi alla preparazione e attivazione delle misure che li riguardano; Risoluzione 125 del 29/10/81 sul ruolo degli Enti Locali e Regionali di fronte ai problemi sociali e culturali delle popolazioni di origine nomade; Raccomandazione del 1983 relativa ai nomadi apolidi e di cittadinanza indeterminata; Risoluzione del 1984 del Parlamento Europeo sulla situazione dei Rom in Europa.

<sup>86</sup> Si veda il sito [www.caritas.it/documents/26/4824.pdf](http://www.caritas.it/documents/26/4824.pdf) - ultimo accesso in data 7 maggio 2012.

<sup>87</sup> Si veda il link <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm> - ultimo accesso in data: 30 aprile 2012.

#### 4.1.2. La situazione attuale

L'impegno del Consiglio d'Europa nei confronti di Rom e Sinti si è rafforzato col passare del tempo, anche in relazione al peggioramento delle condizioni di vita di queste popolazioni. Gli anni 2000 si sono rivelati particolarmente significativi sia dal punto di vista della produzione normativa, attraverso l'adozione di numerose raccomandazioni<sup>88</sup>, sia da un punto di vista più pratico, con l'elaborazione di nuovi progetti di integrazione e la creazione di nuovi uffici specializzati. In materia di legislazione europea anti-discriminatoria ricordiamo due direttive principali:

*Direttiva 2000/43/CE* del Consiglio del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica

*Direttiva 2000/78/CE* del Consiglio del 27 novembre 2000 che istituisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro.

Tali direttive permettono ai cittadini dell'Unione Europea di ottenere protezione giuridica contro le discriminazioni. Tuttavia permangono alcune difficoltà. In particolare, è opportuno evidenziare la mancanza di volontà politica di tradurre le leggi in iniziative concrete a lungo termine<sup>89</sup>. A tal proposito l'Italia è stata messa in mora da Bruxelles a causa di diverse mancanze relative all'accesso all'istruzione, all'alloggio, all'integrazione del mercato del lavoro e alla discriminazione (si veda paragrafo successivo sulle raccomandazioni europee: *Direttiva 2000/43* e *Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 luglio 2008*).

L'Unione Europea ha potuto costruire un quadro strategico volto a sancire l'eguaglianza dei cittadini europei e a rafforzare la protezione dei gruppi più emarginati, come appunto le comunità RSC. Tra gli strumenti adottati ed utili alla loro salvaguardia, vi sono disposizioni universali riguardanti tematiche che vanno dalla lotta al razzismo e alle discriminazioni, alla tutela dei diritti fondamentali e all'attuazione di provvedimenti, come le *affirmative actions*, volti a garantire l'eguaglianza "sostanziale" in generale, così come in specifici settori<sup>90</sup>. Esistono quindi diversi strumenti specifici che prevedono politiche mirate per l'inclusione sociale delle comunità RSC. Ricordiamo i più significativi:

---

<sup>88</sup> Ricordiamo la Decisione 200/750/CE che istituisce un programma d'azione comunitario per combattere le discriminazioni (2001-2006) e le Direttive 2004/38/CE, 2004/83/CE, 2005/85/CE relative alla libera circolazione e allo status di rifugiato.

<sup>89</sup> Rizzin E., Tavani C., 2009, Le normative europee e internazionali contro la discriminazione, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili: Abitare le città con i Rom e i Sinti*, Roma, Carocci, p. 51.

<sup>90</sup> European Commission, 2010, *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, Report, p. 13.

- il network *EURoma*. Istituito nel 2008, è formato da 12 Stati membri<sup>91</sup>. Ha lo scopo di incentivare l'uso dei fondi strutturali per politiche volte all'inclusione sociale dei Rom;
- la *Piattaforma Europea*. Si tratta di un forum di scambio di idee e buone prassi, istituito dal primo Summit europeo sui Rom di Bruxelles del 2008<sup>92</sup>, che ha elaborato dieci principi fondamentali, ma non vincolanti, per l'inclusione dei Rom:
  - 1) Politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie;
  - 2) Approccio mirato esplicito ma non esclusivo;
  - 3) Approccio interculturale;
  - 4) Mirare all'integrazione generale;
  - 5) Consapevolezza della dimensione di genere;
  - 6) Divulgazione di politiche basate su dati comprovati;
  - 7) Uso di strumenti dell'Unione Europea;
  - 8) Coinvolgimento degli enti regionali e locali;
  - 9) Coinvolgimento della società civile;
  - 10) Partecipazione attiva dei Rom.

Sebbene la maggior parte di questi principi riguardi tematiche ormai consolidate, i punti due, tre e quattro risultano estremamente innovativi. Il punto 2 sottolinea l'importanza di non separare gli interventi diretti ai Rom da interventi riconducibili a politiche più ampie. L'obiettivo ultimo, infatti, è il miglioramento del tenore di vita e dell'ambiente di *tutti* coloro che condividono analoghe situazioni socio-economiche. Il punto 3, invece, presuppone l'idea che sia i Rom sia la società in generale possano essere protagonisti di un processo di reciproco apprendimento interculturale che possa essere degno di un'attenzione comparabile a quella garantita alla lotta contro i pregiudizi e gli stereotipi. Il punto 4, infine, evidenzia la necessità di sostenere i Rom attraverso una piena partecipazione alla vita sociale che eviti la nascita di insediamenti o di mercati di lavoro separati;

- di grande rilevanza è la *Risoluzione del 31 gennaio 2008* nella quale viene indicata "una Strategia europea per i Rom"<sup>93</sup>. Il Parlamento europeo ha ricordato agli Stati membri le discriminazioni (razziali e strutturali) subite da coloro che con l'allargamento dell'Unione sono diventati, per la maggior parte, cittadini europei a tutti gli effetti e beneficiari (*de iure*) dei diritti connessi a tale condizione, esprime quindi un progetto ambizioso da raggiungere entro dieci anni: l'integrazione dei Rom in Europa. La Risoluzione sollecita la nuova Agenzia per i Diritti Fondamentali a porre la

<sup>91</sup> Bulgaria, Finlandia, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Ungheria.

<sup>92</sup> *Vademecum, I 10 principi di base comuni sull'inclusione dei Rom*, disponibile al link: [http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/news\\_events/news021.html?langid=it](http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/news_events/news021.html?langid=it) - ultimo accesso in data 14 maggio 2012.

<sup>93</sup> *Risoluzione del Parlamento europeo del 31 gennaio 2008 su una strategia europea per i Rom*, in GU n. C 068 E del 21.03.2009



questione fra le massime priorità del programma di lavoro esortando tutti gli stati membri ad adottare una strategia nazionale per i Rom che sia chiara ed efficace.

- Nella Comunicazione della Commissione del 7 aprile 2010, l'ambizioso progetto pilota *Pan-European Coordination of Roma Integration Methods* viene indicato come uno strumento fondamentale per risolvere i problemi che rendono difficile l'inclusione sociale dei Rom. L'obiettivo è superare le cause che hanno limitato l'efficacia delle misure finora intraprese come la mancanza di una volontà politica, di una forte partnership e di meccanismi di coordinamento efficaci. La Comunicazione, inoltre, sottolinea sia la mancanza di capacità e conoscenze a livello locale atte ad implementare gli strumenti adeguati per cambiare concretamente le condizioni di vita dei Rom, sia il deficit di partecipazione tra i potenziali beneficiari nelle municipalità, nelle ONG e nelle comunità Rom.<sup>94</sup>

Nonostante il ruolo attivo dal punto di vista politico e giuridico in favore delle comunità RSC, manca però una chiara attribuzione di competenza dell'Unione Europea agli Stati membri in tema di minoranze etniche nazionali, lasciando quindi i medesimi liberi nell'adottare il proprio modello giuridico nella concessione o meno dello status giuridico di minoranza nazionale. È opportuno precisare che, anche in ambito comunitario, il riconoscimento giuridico dei RSC come minoranza non è diventato oggetto di un'enunciazione esplicita né nel diritto primario né in quello secondario. Conseguentemente, nel caso in cui una legislazione nazionale non preveda nessuna disposizione per tale riconoscimento non vi è alcuna violazione della normativa comunitaria, a meno che non si presenti nella forma di una discriminazione vietata dal diritto primario. D'altro canto, tale prassi potrebbe rappresentare una "misura che rischia di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione" (art. 4 Trattato sull'Unione Europea come modificato dal Trattato di Lisbona).<sup>95</sup>

## 4.2. Le raccomandazioni europee

Gli interventi appena descritti costituiscono un investimento sul lungo termine, forse privo di risultati immediati, ma capace di produrre miglioramenti duraturi aumentando le possibilità delle future generazioni Rom. A causa delle politiche - soprattutto delle "non-politiche" - adottate nei confronti delle popolazioni Rom e Sinte l'Italia ha ricevuto nel corso degli anni diverse critiche da enti internazionali quali *Amnesty International*, *European Commission against*

---

<sup>94</sup> Si veda il link: [http://ec.europa.eu/culture/news/ne00126-call-for-proposals-on-roma-pilot-project-dg-regio\\_en.htm](http://ec.europa.eu/culture/news/ne00126-call-for-proposals-on-roma-pilot-project-dg-regio_en.htm), ultimo accesso in data 25 aprile 2012.

<sup>95</sup> Si veda il link: <http://www.jus.unitn.it/appalti/normativa/eu/tr/Lisbona.pdf>, ultimo accesso in data 25 aprile 2012.

*Racism and Intolerance* (ECRI), *European Roma Right Centre* (ERRC), il Consiglio d'Europa e la Commissione Europea.<sup>96</sup> Pur avendo aderito a diversi trattati internazionali e comunitari, la normativa italiana rimane carente sul tema e di recente ha dimostrato toni fortemente discriminatori e segreganti (vedasi "L'emergenza nomadi" descritta e analizzata da Ulderico Daniele nel capitolo "Analisi delle politiche verso i Rom").

Nel giugno 2007 l'Italia<sup>97</sup> ha ricevuto una lettera formale della Commissione Europea la quale accusava il nostro paese di non aver ancora attuato la *Direttiva 2000/43*. Le inadempienze contestate riguardano diversi settori. In particolare, viene evidenziata la mancanza di misure volte a favorire l'integrazione nel mercato del lavoro, la formazione professionale, l'accesso ai servizi pubblici come anche questioni riguardanti la dimensione legale della Direttiva quali il limitato ambito di applicazione, le definizioni di discriminazione e la non conformità degli strumenti giuridici di tutela delle vittime di discriminazione.<sup>98</sup> Merita anche attenzione la *Risoluzione del Parlamento Europeo del 10 luglio 2008* (ripresa nel paragrafo relativo all'abitare) sul censimento dei Rom su base etnica a seguito della dichiarazione dello "stato di emergenza" in Lombardia, Lazio e Campania. Il Parlamento ha espresso preoccupazione "per il fatto che i Prefetti (...) possano adottare misure straordinarie in deroga alle leggi, sulla base di una legge riguardante la protezione civile in caso di *calamità naturali, catastrofi o altri eventi*, che non è adeguata o proporzionata a questo caso specifico".<sup>99</sup>

Il documento più recente cui fare riferimento per le raccomandazioni europee<sup>100</sup> è il **rapporto dell'ECRI**<sup>101</sup> sull'Italia in cui si dichiara che "alcune questioni continuano a destare preoccupazione"<sup>102</sup>, nonostante i miglioramenti riscontrati rispetto alla situazione del 2006. In primo luogo, viene accolta con favore la creazione dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) organo promotore della prima "Strategia nazionale per i Rom". In secondo luogo, viene valutata positivamente l'adozione, da parte dell'ordine dei giornalisti, della "Carta di Roma" che invita a riportare i fatti relativi a richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti con la massima obiettività. In terzo luogo, si considera come un segnale importante l'impegno profuso da alcuni comuni nel

<sup>96</sup> Molte delle informazioni di questo paragrafo provengono dallo studio e dall'analisi del rapporto del Consiglio d'Europa, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publication, febbraio 2012.

<sup>97</sup> Insieme a Spagna, Svezia, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Irlanda, Regno Unito, Grecia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

<sup>98</sup> Si veda il sito <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0278&format=XML&language=IT> - ultimo accesso in data 5 maggio 2012.

<sup>99</sup> Rizzin E., Tavani C., *op. cit.*, p. 52.

<sup>100</sup> Per avere la lista completa delle risoluzioni e raccomandazioni pendenti sull'Italia si veda il sito del Convegno Internazionale: *La Condizione di Rom e Sinti in Italia* tenutosi nel giugno 2010 a Milano, <http://Rom.asgi.it/index.php?p=materiali>

<sup>101</sup> *European Commission against Racism and Intolerance* è un organo indipendente di monitoraggio istituito dal Consiglio d'Europa per la tutela dei diritti umani e specializzato nelle questioni relative al razzismo e all'intolleranza.

<sup>102</sup> ECRI, 2012, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quarto ciclo di monitoraggio)*, Strasburgo, 2012, p. 8.

mettere in atto dei programmi destinati a promuovere l'inclusione sociale dei Rom, facilitando, per esempio, la scolarizzazione dei bambini, l'inserimento di giovani e adulti nel mondo del lavoro e la diffusione di informazioni in rumeno e nella lingua romani sulle modalità di accesso all'assistenza medica e sanitaria. Infine, si nota come un certo numero di proposte particolarmente discutibili previste inizialmente nell'ambito del "pacchetto sicurezza" siano state abbandonate, mentre altre misure discriminatorie adottate in tale contesto e prese da alcuni sindaci siano state annullate dai tribunali.<sup>103</sup>

Dal Rapporto appare evidente quanto l'Italia debba ancora lavorare su politiche inclusive. Vi si legge infatti che

la maggior parte dei Rom subisce gravi forme di marginalizzazione e di discriminazione, sia in materia di accesso all'alloggio, che di altri diritti sociali, quali l'istruzione, l'accesso al lavoro e alla salute. Si respira un clima generale fortemente negativo rispetto ai Rom: i pregiudizi esistenti nei loro confronti si riflettono talvolta negli atteggiamenti e nelle decisioni adottate dai politici, o sono da queste rafforzati. Le cosiddette misure di "emergenza" adottate particolarmente nell'ambito dei "patti di sicurezza", alcune delle quali riguardanti esplicitamente i Rom o i "nomadi", sono state utilizzate in modo discriminatorio.<sup>104</sup>

In particolare, si deplora l'esistenza dei campi autorizzati e non, poiché non favoriscono in alcun modo l'integrazione delle comunità RSC, ma al contrario perpetuano politiche escludenti e di marginalizzazione (ricordiamo che fu proprio l'ECRI a denominare l'Italia "il paese dei campi" nel 2000).

Fatta salva questa premessa, analizzeremo nello specifico le raccomandazioni formulate dall'ECRI<sup>105</sup> nei settori della ricerca *EU Inclusive*, coadiuvati dalla lettura del completo ed esaustivo documento del Consiglio d'Europa *Human rights of Roma and Travellers in Europe* pubblicato anch'esso nel febbraio 2012 e da numerosi altri rapporti europei.

#### **4.2.1. Misure legislative e di protezione delle minoranze**

L'ECRI esorta le autorità italiane a garantire che tutte le misure adottate nei confronti delle popolazioni RSC si conformino strettamente al diritto e ai principi della non discriminazione sanciti dalle norme del Consiglio d'Europa. Raccomanda, quindi, alle autorità italiane di adottare delle disposizioni legislative a livello nazionale per garantire a Rom e Sinti una protezione globale nello stesso spirito delle misure riguardanti le minoranze storiche e linguistiche. Le invita, in particolare, a seguire al riguardo le raccomandazioni del Comitato consultivo della

---

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>105</sup> Nello specifico si legga il rapporto da pag. 31 a pag. 38.

*Convenzione-quadro per la protezione delle minoranze nazionali*.<sup>106</sup> Risulta evidente quanto gli organismi europei ritengano di fondamentale importanza il riconoscimento dei RSC come minoranza poiché in assenza di tale legge nazionale, la tutela giuridica delle popolazioni Rom è meno efficace di quella di cui godono le persone appartenenti alle minoranze riconosciute.

Per tutta risposta il *Comitato Interministeriale dei Diritti Umani* del Ministero degli Affari Esteri dichiara: “Ai sensi di una legislazione specifica adottata nel 1999, il criterio a fondamento del riconoscimento di una minoranza linguistica consiste nella stabilità e nella durata della presenza di una data comunità in un determinato territorio del Paese. Sulla base di questa premessa, le comunità Rom e Sinte non possono essere considerate minoranze linguistiche.”<sup>107</sup>

L’ECRI esorta inoltre le autorità italiane ad adottare senza indugio tutte le misure necessarie per consentire ai Rom che si trovano di fatto in una condizione di *apolidia* di ottenere i documenti di identità che possano consentire loro almeno di godere degli stessi diritti delle persone apolidi. La mancanza di documenti ufficiali priva le comunità Rom della pienezza dell’integrazione nella società italiana che passa attraverso la possibilità di trovare un lavoro legale o un alloggio, di avere accesso ai servizi pubblici e a maggior ragione di ottenere la cittadinanza italiana. Si trovano pertanto in una situazione particolarmente sfavorevole, essendo di fatto degli apolidi. Tuttavia, poiché l’Italia non riconosce loro lo status di apolide, sembra che non godano nemmeno dei diritti previsti dalla *Convenzione sullo status dei rifugiati e degli apolidi*<sup>108</sup>, di cui l’Italia è nondimeno parte.

La Commissione Europea del Lavoro e degli Affari Sociali sottolinea, inoltre, il fatto che il termine improprio e troppo diffuso di “nomade” viene indistintamente usato sia per i Rom stranieri che per i Sinti italiani presenti sul nostro territorio da diverse generazioni. Ciò dimostra l’attitudine degli italiani a diffondere una visione troppo spesso stereotipata e generalizzata nei confronti di queste popolazioni.<sup>109</sup>

#### 4.2.2. Il mondo del lavoro

Uno studio UNDP del 2002<sup>110</sup> dimostra che in Europa la minoranza Rom rimane disoccupata nel lungo periodo generalmente otto volte più spesso della popolazione maggioritaria; laddove trovano un impiego, generalmente è circoscritto nel settore informale e si stima che tra il 50% e l’80% dei Rom svolgano lavori stagionali, di pulizia o di raccolta di materiale ferroso.<sup>111</sup> Tali tendenze sono

<sup>106</sup> Si veda il link <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm> - Ultimo accesso in data: 30 aprile 2012.

<sup>107</sup> ECRI, *op. cit.*, p. 83.

<sup>108</sup> Si veda il link: [www.admin.ch/ch/i/rs/0\\_142\\_40/index.html](http://www.admin.ch/ch/i/rs/0_142_40/index.html) - ultimo accesso in data 10 maggio 2012.

<sup>109</sup> European Parliament’s Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, 2008, p.152.

<sup>110</sup> UNDP, *Avoiding the Dependency Trap*. Reperibile al sito: <http://europeandcis.undp.org/home/show/A4CC8D21-F203-1EE9-B9315AD4AA6D358C>.

<sup>111</sup> European Parliament’s Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), *op. cit.*, p. 61.

dimostrate e rielaborate proprio all'interno della ricerca *EU Inclusive* che, purtroppo, conferma le osservazioni dell'UNDP. L'Italia non è quindi da meno e, secondo *Open Society Institute*, l'ERRC e l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'Europa, quando i RSC affrontano il mondo del lavoro, spesso sono costretti a subire una discriminazione etnica che può apparire sotto diverse forme in Italia come nel resto d'Europa. Innanzitutto, nell'accesso al mercato del lavoro, i membri delle comunità RSC spesso non vengono accettati per i colloqui o assunti perché *visibilmente* appaiono Rom. Inoltre, nel posto di lavoro percepiscono spesso stipendi più bassi dei propri colleghi o addirittura subiscono forme di razzismo da parte di alcuni di loro. Infine, vengono offerte loro poche prospettive per migliorare le condizioni di lavoro in cui si trovano.<sup>112</sup>

L'ECRI incoraggia, quindi, vivamente le autorità italiane a proseguire e intensificare gli sforzi per combattere la discriminazione nei confronti dei gruppi di RSC nel settore occupazionale. Raccomanda alle autorità italiane di inserire tali sforzi nell'ambito di una politica nazionale organica, al fine di porre rimedio alla situazione di emarginazione e svantaggio di cui spesso soffrono i Rom. Per promuovere il cambiamento all'interno del tessuto sociale, l'ECRI propone di istituire un meccanismo efficace di coordinamento di tali sforzi a livello nazionale, con la partecipazione di tutte le autorità interessate, dal nazionale fino ad arrivare ai rappresentanti delle comunità Rom e della società civile.

Per combattere l'alto tasso di disoccupazione tra le comunità RSC (causato spesso da bassi livelli di scolarizzazione e alta discriminazione), l'ECRI invita le autorità italiane a rafforzare gli sforzi per ridurre le disparità tra cittadini italiani e non sul mercato del lavoro, garantendo in particolare che le disposizioni legislative antidiscriminatorie in campo occupazionale siano adeguate e pienamente applicate. Infine, raccomanda alle autorità di condurre una campagna di sensibilizzazione orientata, da un lato, agli obblighi e alle responsabilità dei datori di lavoro, dall'altro, agli aspetti positivi della diversità sul luogo di lavoro.

Nel prossimo paragrafo, ci occuperemo del problema della disoccupazione delle popolazioni RSC al fine di mostrare quanto sia strettamente interconnesso con il più problematico mondo della formazione professionale e quindi della scuola.

### **4.2.3. Il diritto all'educazione**

Il Consiglio d'Europa, tramite la *Strasbourg Declaration on Roma* di ottobre 2010,<sup>113</sup> suggerisce alcune misure per l'inclusione scolastica dei Rom e Sinti, quali la formazione degli insegnanti e dei dirigenti scolastici su tematiche interculturali

---

<sup>112</sup> European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), *op. cit.*, p.62.

<sup>113</sup> Si veda il link: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1691607>, ultimo accesso in data 10 maggio 2012. La "Dichiarazione di Strasburgo" prevede inoltre un nuovo programma di formazione europea per oltre un migliaio di mediatori Rom e di un centinaio di avvocati, che lavoreranno per migliorare l'accesso all'alloggio, all'assistenza sanitaria e all'occupazione, nonché per mettere in relazione le comunità Rom con la società civile. Tali azioni si baseranno sulle competenze specifiche del Consiglio d'Europa al fine di sviluppare una cooperazione fruttuosa con le autorità locali, regionali e nazionali e con le organizzazioni internazionali.

e la presenza di mediatori Rom all'interno delle scuole per favorire l'incontro tra gli studenti. Inoltre il tema dell'educazione desta molta preoccupazione non tanto in merito all'"accesso" alla scolarizzazione, quanto alla "qualità" che si propone agli studenti Rom. Un interessante rapporto dell'*European Monitoring and Advocacy Program (EUMAP)*<sup>114</sup> sostiene che le basse aspettative generalmente riservate in tutta Europa alla minoranza Rom finiscono per giustificare implicitamente il loro fallimento scolastico, quasi come fosse un evento naturale. Tali aspettative negative, percepite tanto a scuola che nella società, minano la fiducia dei bambini Rom limitandone gli orizzonti.

La situazione nel campo dell'educazione è fortemente critica in tutta Europa, tuttavia vi sono differenze degne di nota tra i vecchi paesi membri e nuovi. Questi ultimi generalmente accettano e adottano le "politiche della segregazione" ovvero scuole ghetto in quartieri ghetto che portano di conseguenza ad un alto tasso di inadempienza scolastica e a più ampie strategie di esclusione. I paesi facenti parti dell'Europa da lunga data non dimostrano, tuttavia, l'acquisizione di strategie più lungimiranti in quanto gli alti tassi di abbandono scolastico nei primi anni di scuola secondaria (se non addirittura primaria) e i bassi risultati ottenuti in casse, dimostrano quanto la discriminazione sia strutturale e quanta strada ci sia ancora da percorrere.<sup>115</sup>

L'ECRI raccomanda vivamente alle autorità italiane di garantire la scolarizzazione di tutti i bambini Rom e le invita ad adottare tutte le misure necessarie, in collaborazione con le comunità interessate, per promuovere una frequenza regolare della scuola da parte di tali bambini. Incoraggia altresì le autorità a continuare con le misure già applicate a tale scopo e le invita a intensificare gli sforzi per lottare contro l'abbandono scolastico e l'interruzione della scolarità da parte dei bambini Rom. Soprattutto invita ad adottare misure atte ad agevolare agli allievi Rom l'accesso alle scuole secondarie e superiori, troppo spesso non frequentate dai RSC. La *Raccomandazione 4/2009* del Consiglio d'Europa indica che "ai Rom deve essere assicurato il medesimo livello di scolarizzazione della popolazione maggioritaria"<sup>116</sup>. In Italia però l'obiettivo è ancora lontano, soprattutto per quanto concerne la tematica dell'abbandono scolastico.

#### **4.2.4. L'accesso ai servizi sociali e sanitari**

Poco è stato scritto o analizzato sull'uguaglianza di trattamento per quanto riguarda l'accesso alle misure sociali, pertanto l'ECRI non ha particolari indicazioni o raccomandazioni da suggerire all'Italia. Tuttavia nel rapporto *Human rights of Roma and Travellers in Europe* possiamo leggere che le comunità RSC in tutta

---

<sup>114</sup> EUMAP, 2007, *Equal access to quality education for Roma*, Research Report, disponibile al link: <http://www.romadecade.org/education>

<sup>115</sup> Commissione Europea, 2007, *Segregation of Roma children in education. Addressing structural discrimination through the Race equality directive*, Brussels, Research Report, p. 15.

<sup>116</sup> Rapporto Consiglio d'Europa, *op. cit.*, p. 116.

Europa, quindi anche in Italia, sperimentano diverse difficoltà nell'accesso efficace ai servizi sociali. I fattori che possono determinare tale situazione sono da riscontrarsi in diversi ambiti: la discriminazione e diffidenza di alcuni operatori sociali - inclusa l'arbitraria decisione di negare l'accesso o di ridurre la quota di assistenza garantita all'individuo/famiglia Rom -, l'implementazione di misure legislative o politiche nazionali che rendono le comunità RSC inaccessibili per i servizi offerti dal settore sociale, la segregazione territoriale che rende più difficile e complicata la possibilità di rivolgersi ai servizi in caso di necessità, le barriere comunicative dovute alla non conoscenza della lingua e la mancanza di consapevolezza da parte dei RSC sulla possibilità di usufruire di determinati servizi, dovuta anche alla poca chiarezza d'informazione da parte degli enti preposti.

Si rimane così nella cosiddetta "spirale dell'esclusione", in quanto le comunità RSC "sono più povere degli altri gruppi europei e più si cade in povertà, più è probabile rimanere poveri".<sup>117</sup> Un ulteriore rapporto promosso dalla Commissione Europea del Lavoro e degli Affari Sociali propone alcuni suggerimenti per l'implementazione delle politiche sociali, da un lato sul piano "dell'offerta" facilitando il loro accesso al sistema del welfare contrastando le barriere legate al pregiudizio e alla discriminazione, dall'altro ci si rivolge al piano della "domanda" supportando i Rom alla conoscenza appropriata dei medesimi servizi.<sup>118</sup>

Sul fronte dell'inclusione sanitaria, il rapporto ERRC/NUMENA<sup>119</sup> pone particolare enfasi su quattro linee guida per promuovere tale dimensione:

- il ruolo attivo dei mediatori, soprattutto nelle strutture sanitarie, perché facilita la comunicazione tra medico e paziente e soprattutto la fiducia reciproca
- corsi di formazione per tutto il personale medico su tematiche anti-discriminatorie e di cultura Rom
- l'attuazione di politiche mediche attive, volte anche all'incontro con le comunità RSC fuori dalle strutture sanitarie in modo tale che gli operatori possano rendersi conto della situazione igienico-sanitaria delle popolazioni RSC andando "sul campo"
- assicurare ai Rom cure sanitarie a 360 gradi, promuovendo un maggiore accesso ai servizi.

#### 4.2.5. L'abitare

L'Unione Europea, per le popolazioni a margine della società, è solita denominare la questione dell'abitare con *adequate housing*, concetto per lo più intraducibile in italiano se non vi si aggiungono i significati di dignità, pace e

---

<sup>117</sup> The World Bank, 2005, *Growth, Poverty and Inequality, Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington, p. 64.

<sup>118</sup> European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), 2008, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, p. 58.

<sup>119</sup> ERRC/NUMENA, 2007, *Social Inclusion Through Social Services: The Case of Roma and Travellers*, Budapest, p. 74.

sicurezza. I gruppi vulnerabili non hanno solamente bisogno di un tetto sotto il quale dormire, ma di un ambiente che sia salubre e igienico, dotato di sanitari e di servizi basilari (acqua e luce). In particolare, non dovrebbe essere sovraffollato, condizione che spesso caratterizza, invece, la comunità Rom.<sup>120</sup> Gli Stati europei dovrebbero inoltre implementare maggiori misure per garantire ai RSC l'accesso al *social housing*, un insieme di alloggi, azioni e strumenti per un'utenza che non riesce a soddisfare il proprio bisogno abitativo sul mercato, per ragioni economiche o per assenza di un'offerta adeguata.

Il Consiglio d'Europa ha adottato diverse raccomandazioni sul tema dell'abitare sia per i Rom camminanti o *travellers*, sia per i sedentari. La *Raccomandazione 2005/4* sul "Miglioramento delle condizioni abitative dei Rom e *travellers* in Europa" sottolinea l'urgenza dell'implementazione di politiche integrate per un'*adequate housing*, rivolgendosi soprattutto a quelle misure capaci di garantire la non-segregazione dei Rom e la loro protezione giuridica dagli sgomberi forzati.<sup>121</sup> Principi simili si possono trovare nella *Raccomandazione 2004/14* sul "Movimento e accampamenti dei *travellers* in Europa" la quale suggerisce agli Stati membri di garantire i servizi basilari nelle aree sosta delle comunità Rom, che siano di passaggio o meno. Infine, secondo la *Raccomandazione 2008/5* sulle "Politiche per i Rom e *Travellers* d'Europa", gli stati dovrebbero implementare una "strategia nazionale e regionale coerente e ben strutturata con azioni, target e indicatori di breve e lungo termine che favoriscano le politiche rivolte alla discriminazione sociale contro i Rom, per poter rafforzare il principio di uguaglianza".<sup>122</sup>

A seguito di una visita in Italia nel gennaio del 2009, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa - Thomas Hammarberg - ha espresso un profondo risentimento riguardo alle politiche di sgombero attuate nei campi di diverse città italiane senza l'offerta di un'alternativa adeguata. Lo "stato di emergenza" allora in atto includeva la possibilità di sgomberare anche con violenza le comunità Rom, motivo per cui la Commissione dei Diritti Sociali ha dichiarato tali atti una violazione della Carta Sociale Europea all'articolo E (sulla non-discriminazione) congiunto all'articolo 31.2 (sulla riduzione del numero dei senza fissa dimora).<sup>123</sup> Dal 2007 al 2011 la municipalità di Milano ha autorizzato più di 500 sgomberi forzati. Su Roma non si hanno dati precisi, ma se ne stimano circa 600

<sup>120</sup> Secondo la definizione dell'*Habitat Agenda delle Nazioni Unite* (disponibile al link: [http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp) - ultimo accesso in data 17/05/2012), per alloggio adeguato si intende: "un riparo adeguato significa più di un tetto sulla propria testa. Significa anche adeguata privacy; adeguato spazio; accessibilità fisica; adeguata sicurezza; stabilità strutturale e durabilità; illuminazione, riscaldamento e areazione adeguati; adeguate infrastrutture di base, quali rifornimento d'acqua, servizi igienici e smaltimento dei rifiuti; appropriata qualità dell'ambiente e dei fattori legati alla sanità; adeguata e accessibile ubicazione rispetto al lavoro e ai servizi di base: tutto ciò deve essere disponibile ad un costo accessibile".

<sup>121</sup> European Union, FRA, 2009, *Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*, Comparative Report, p. 83.

<sup>122</sup> Consiglio d'Europa, Committee of Ministers Recommendation, 2008, si veda il link: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> - ultimo accesso in data 25 aprile 2012.

<sup>123</sup> Rapporto Consiglio d'Europa, *op. cit.*, p. 149.



nel medesimo periodo. Si giunge quindi all'approvazione della già citata *Risoluzione del Parlamento europeo del 10 luglio 2008*,<sup>124</sup> la quale esprime seri timori riguardo al conferimento dei poteri speciali ai prefetti delle città interessate per azioni nei confronti di gruppi Rom (tra le quali il loro censimento e schedatura tramite impronte digitali). Al punto L della Risoluzione si legge che “[i]l diritto dell’Unione Europea proibisce chiaramente la discriminazione fondata sulla razza e sull’origine etnica”, ma oltre a ciò, i principi che sono considerati nella risoluzione sono i diritti dell’uomo e le libertà fondamentali, i principi di uguaglianza e di non discriminazione, il diritto alla dignità, al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati, i diritti del bambino e i diritti delle persone appartenenti a minoranze, sanciti dalle convenzioni internazionali ed europee. Il Parlamento europeo dunque “[e]sorta le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei Rom, inclusi i minori, e dall’utilizzare le impronte digitali già raccolte”, in quanto questi atti costituirebbero una violazione del divieto di discriminazione diretta e indiretta. Si può, quindi, cogliere quanto la questione dell’abitare sia spinosa per le autorità italiane, ma comunque di primaria importanza per poter garantire uno sviluppo democratico e stabile della società.

L’ECRI raccomanda alle autorità italiane di combattere con fermezza la segregazione cui sono esposti i RSC nel settore dell’alloggio, in particolare garantendo che le soluzioni abitative loro proposte non siano destinate a separarli dal resto della società, ma al contrario servano a promuovere la loro integrazione. Dal momento che in Italia viene implementata da anni la “politica dei campi”, l’ECRI ribadisce che è importante che le autorità non basino le loro politiche sul presupposto che i membri di questa comunità seguano uno stile di vita “nomade”. Raccomanda vivamente di garantire il rispetto del diritto a un alloggio adeguato e attira l’attenzione sull’urgente necessità di porre rimedio ai problemi igienico-sanitari presenti soprattutto nei campi non autorizzati.

Sulla spinosa questione degli sgomberi, l’ECRI esorta le autorità italiane a garantire ai RSC che possono vivere tali situazioni il rispetto di tutte le garanzie previste dal diritto internazionale in materia. Sottolinea che le persone interessate debbano essere avvertite preventivamente di ogni progetto di espulsione dalle loro abitazioni e debbano godere di una protezione giuridica adeguata. Non devono essere espulse dalle loro abitazioni senza che sia offerta loro la possibilità di essere rialloggiate in abitazioni decenti, anche nell’eventualità che restino nel paese unicamente per un periodo di tempo limitato. Quest’indicazione segue la *Risoluzione 1740 del 2010 dell’Assemblea parlamentare del Consiglio d’Europa* che afferma innanzitutto che tutti gli stati membri hanno il dovere morale e legale di attuare concreti e sostenuti sforzi per migliorare la situazione dei Rom ed assicurare il pieno rispetto dei loro diritti fondamentali. Questi ultimi devono essere tutelati e il loro godimento assicurato da una legislazione antidiscriminatoria e dall’accesso a rimedi legali qualora essi vengano violati. In riferimento a tali diritti, gli sgomberi forzati di campi e insediamenti di Rom devono essere prevenuti, e in caso di

---

<sup>124</sup> Parlamento Europeo, Risoluzione disponibile al link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0361&language=IT> - ultimo accesso in data 14 maggio 2012.

sgomberi inevitabili, è necessario assicurare che essi siano portati avanti secondo tutte le protezioni procedurali richieste dalla legislazione internazionale sui diritti umani (che includono il provvedere un adeguato alloggio alternativo e l'adeguato risarcimento per l'espropriazione e la perdita o il danneggiamento di proprietà).<sup>125</sup>

Le raccomandazioni sulla questione abitativa sono di carattere assolutamente *prioritario*. Entro due anni dalla pubblicazione del Rapporto dell'ECRI (quindi nel 2014), verrà, infatti, messa in atto una procedura di monitoraggio sull'andamento delle politiche attuate dal governo italiano. Anche qui è interessante leggere la risposta del *Comitato Interministeriale dei Diritti Umani* del Ministero degli Affari Esteri il quale non nomina le politiche di sgombero già attuate, ma parla, in maniera più vaga, delle "buone prassi" messe in atto in diversi contesti nazionali: "[p]oiché si registrano problematiche diverse per le situazioni abitative delle piccole comunità Rom rispetto a quelle di coloro che vivono nelle grandi città come Roma e Milano, in numerose esperienze i governi locali hanno promosso processi positivi di integrazione socio-lavorativa e abitativa delle comunità Rom e Sinte."<sup>126</sup>

### 4.3. Conclusioni

L'Unione Europea, attraverso i suoi organismi istituzionali e gli strumenti operativi da lei adottati, incoraggia quindi l'Italia a lavorare su più fronti per implementare un contesto normativo - e susseguentemente delle azioni politiche - adeguato per l'inclusione delle comunità Rom e Sinte. Soprattutto sottolinea la necessità di riconoscere la minoranza Rom e Sinta come tale e di promuovere la Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, per lungo tempo attesa e adottata finalmente nel febbraio 2012. Particolare attenzione è stata posta sulla questione dell'abitare in quanto l'Italia è l'unico paese d'Europa ad aver autorizzato la creazione di campi specificatamente adibiti per la minoranza Rom e Sinta, creazione che ha portato il nostro governo più volte sotto la lente d'ingrandimento degli organi europei.

Dopo la sentenza del Consiglio di Stato del 16 novembre 2011 (che ha dichiarato illegittimo lo "stato d'emergenza" del 2008) i principali *stakeholders* italiani appaiono intenzionati a cambiare prospettiva sul tema - caldo e spinoso - dell'inclusione Rom avendo innanzitutto adottato una strategia nazionale a seguito dell'adesione a diverse iniziative quali il network *EURoma* e la *Piattaforma Europea* del 2008. Tuttavia permane il dubbio di un'effettiva e, soprattutto, efficace implementazione degli ottimi strumenti di cui ci siamo dotati ultimamente. Dubbio che sorge a causa dei soli tre anni che ci separano dal termine della *Decade for Roma Inclusion 2005-2015* e dalle risposte che il *Comitato Interministeriale dei Diritti Umani* del Ministero degli Affari Esteri ha recentemente diffuso a seguito del Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quarto ciclo di monitoraggio) del febbraio 2012.

---

<sup>125</sup> Risoluzione disponibile al link: <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=3&id=345> - ultimo accesso in data 14 maggio 2012.

<sup>126</sup> ECRI, *op.cit.*, p. 85.

## SECONDA PARTE

# Le buone pratiche dell'inclusione sociale e lavorativa dei Rom in Italia

---

A partire dall'adozione di un approccio multidimensionale e sinergico<sup>127</sup>, il gruppo di ricerca ha ritenuto opportuno indagare le diverse componenti dell'inclusione sociale tenendo conto delle peculiari caratteristiche del contesto italiano segnato, innanzitutto, dalla presenza dei cosiddetti "campi". La nostra esplorazione delle buone pratiche parte, non a caso, proprio da qui, dalla controversa dimensione dell'abitare per poi esplorare tutte le altre componenti che contribuiscono, a nostro parere, a definire la declinazione italiana del concetto di inclusione.

---

## 1. Le buone pratiche dell'abitare

*Sergio Bontempelli*

### 1.1. Premessa: l'Italia, "il paese dei campi"

Nell'Ottobre 2000 l'European Roma Rights Center (ERRC) pubblicava un dettagliato *dossier* sulla condizione dei Rom e dei Sinti in Italia<sup>128</sup>. Il testo suonava come una grave denuncia contro le politiche nazionali in materia: l'Italia vi era definita "il paese dei campi" – locuzione che dava il titolo al *dossier*, poi divenuta di uso comune tra gli attivisti e gli studiosi – ed era accusata di aver creato, con *i campi nomadi*, una vera e propria *segregazione istituzionalizzata* nei confronti delle popolazioni Rom e Sinte.

A dodici anni di distanza da quella pubblicazione, l'Italia è ancora "il paese dei campi". Secondo una recente indagine condotta dalla Commissione per i Diritti Umani del Senato, i Rom e i Sinti che vivono in questo tipo di insediamenti (attrezzati o spontanei, regolari o "abusivi") sono circa 40.000, un quarto/un quinto dell'intera popolazione Rom presente nel paese<sup>129</sup>. I dati della ricerca EU-inclusive presentano un quadro ancora più drammatico: il 65% degli intervistati ha dichiarato di vivere in campi alla periferia delle città, un terzo dei quali non autorizzati.

---

<sup>127</sup> Si veda capitolo 1, *Analisi della situazione nazionale*.

<sup>128</sup> European Roma Rights Center (ERRC), 2000, *Il Paese dei Campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, supplemento a «Carta», n. 12; edizione originale: European Roma Rights Center (ERRC), 2000, *Campland. Racial Segregation of Roma in Italy*, European Roma Rights Center, Budapest, Country Report Series, n. 9.

<sup>129</sup> Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, p. 48.

Inoltre, secondo quanto denunciato dalla delegazione OSCE alla Commissione Diritti Umani del Senato, «i campi autorizzati (...), in aggiunta a un numero limitato di centri di accoglienza, rimangono l'unica strada che le autorità utilizzano per indirizzare la situazione abitativa dei Rom e Sinti»<sup>130</sup>.

Nell'adozione di politiche pubbliche rivolte a queste minoranze, in effetti, sembra prevalere ancora quella che proprio l'ERRC, nel dossier citato, definì la "teoria del nomadismo"<sup>131</sup>: l'idea per cui queste popolazioni sarebbero *nomadi*, ostili alla vita sedentaria, e dunque bisognose di forme specifiche di abitare, caratterizzate dalla *precarietà* e dalla *transitorietà*.

L'equazione "Rom=nomadi" è stata però ripetutamente smentita sia dai diretti interessati (le richieste delle organizzazioni Rom nel nostro paese sono indirizzate da sempre al *superamento* dei campi), sia dalle più documentate ricerche sul tema<sup>132</sup>. La stessa definizione di "nomadi" appare problematica, oggetto di frequenti scivolamenti semantici (dal significato neutro di "non stanziali, mobili" a quello, valutativo e a tratti dispregiativo, di "pre-moderni, arretrati"): il presunto "nomadismo" dei Rom si caratterizza in questo senso come una sorta di "stereotipo impreciso", utile più a stigmatizzare queste popolazioni che a descriverne realmente i tratti culturali<sup>133</sup>.

Se è vero – come denuncia l'OSCE – che la segregazione nei *campi nomadi* è alimentata dalle politiche nazionali, è anche vero che la condizione abitativa dei Rom e dei Sinti nasce da un complesso di fattori, non riducibile alla sola azione delle amministrazioni pubbliche. I dati della ricerca EU-inclusive rivelano un quadro di discriminazioni diffuse a livello sociale: così, per esempio, solo il 19% degli intervistati dichiara di avere un lavoro regolare, e solo il 7% del campione totale ha un impiego stabile. E' evidente che l'esclusione dal mercato del lavoro produce una condizione di indigenza, che rende più arduo l'accesso ad una casa in affitto. A sua volta, l'esclusione abitativa si traduce in esclusione sociale, perché abitare in un campo rende più difficile – per esempio - trovare un lavoro. L'esplicita

<sup>130</sup> Senato della Repubblica, 2011, *op. cit.*, pp. 42-43. Il corsivo è nostro.

<sup>131</sup> Cfr. ERRC, 2000, *op. cit.*, p. 10.

<sup>132</sup> La letteratura sul tema è ormai molto nutrita. Per limitarci solo ai titoli più noti: Brunello P., 1996, a cura di, *L'urbanistica del disprezzo. Campi Rom e società italiana*, Roma, Manifestolibri; Monasta L., 2008, *I pregiudizi contro gli zingari spiegati al mio cane*, BFS, Pisa; OsservAzione, 2006, *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di Rom e Sinti in Italia*, Santa Maria Capua Vetere, Edizioni Spartaco; Cefisi L., 2011, *Bambini ladri. Tutta la verità sulla vita dei piccoli Rom, tra degrado e indifferenza*, Roma, Newton Compton. Nel 2008, un sondaggio promosso dal Sole 24 Ore accertò che il 75% dei Rom risiedevano nello stesso luogo da più di quattro anni: altro che nomadi! (cfr. Ludovico M., *Ancora un tentato rapimento. Cosa fanno gli zingari. La ricerca: il 12% vive di espedienti, 3 su 4 stanziali*, in «Il Sole 24 Ore», 21 Maggio 2008).

<sup>133</sup> Il concetto di "stereotipo impreciso", originariamente coniato da Claudio Povolo, è stato usato da Benedetto Fassanelli nel suo lavoro sui bandi anti-zingari della Repubblica di Venezia. «La figura del cingano [cioè dello zingaro, ndr.] viene definita a partire da una serie di tratti evocativi e imprecisi che tracciano un profilo criminale altrettanto e necessariamente impreciso, segnato da un contorno di informazioni, ma lasciato aperto alle possibili immagini che tale contorno può evocare» (Fassanelli B., 2011, *Vite al bando. Storie di cingari nella Terraferma Veneta alla fine del Cinquecento*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, p. 154). Si tratta di una nozione pensata per descrivere le politiche (e le retoriche) criminali di età moderna, e che solo con qualche cautela può essere applicata alla realtà di oggi. L'immagine di uno stereotipo "impreciso", tuttavia, rende bene l'idea di una nozione – come quella di "nomade" – poco definita nei suoi contorni, e dal forte carattere evocativo.

discriminazione subita dai Rom sul mercato delle locazioni<sup>134</sup>, il difficile accesso all'edilizia residenziale pubblica e alle altre forme di alloggio sociale, sono tutti fattori che concorrono – se non proprio a *creare* – almeno ad *alimentare* forme di esclusione abitativa.

Da tempo ormai i “campi nomadi” sono stati riconosciuti come spazi di perpetuazione della marginalità sociale: non luoghi di accoglienza, dunque, ma veri e propri “ghetti”. E da tempo le organizzazioni internazionali per i diritti umani sollecitano il *superamento* di questa forma di segregazione abitativa. La critica al sistema dei “campi”, pur con sfumature e accenti diversi, sembra ormai largamente condivisa, almeno tra gli attivisti e le realtà della società civile. Molte amministrazioni locali hanno avviato esperimenti di “superamento dei campi”, che vale la pena analizzare nel dettaglio.

## 1.2. Dai campi alle “micro-aree”

Una delle principali forme di “superamento” dei campi-nomadi è stata avviata in modo *spontaneo* dalle stesse comunità Rom. A partire dagli anni Ottanta, molte famiglie (soprattutto di Sinti italiani) si sono allontanate dai grandi insediamenti, hanno acquistato terreni privati – in genere a destinazione agricola – e vi hanno allestito piccole unità abitative, fatte di roulotte o prefabbricati, pensate a misura di nucleo familiare allargato<sup>135</sup>. Sono così nate, dall'iniziativa degli stessi Rom, le cosiddette “micro-aree”: si tratta di fatto di piccoli “campi” auto-organizzati, dove perciò non si verifica il

---

<sup>134</sup> L'esplicito rifiuto di molti proprietari privati di affittare le loro abitazioni a persone Rom è un fenomeno comune in Italia, documentato anche da numerose ricerche empiriche. Così, solo per fare un esempio, in una recente pubblicazione curata da Cittalia si legge – a proposito delle politiche pubbliche di sostegno alla locazione – che «vi è il problema che riguarda i pregiudizi dei proprietari di casa che in molti casi non consentono la parità di accesso all'abitazione delle famiglie nomadi. Nei casi in cui queste riescano ad accedere ad un alloggio, rimangono esposte alla cosiddetta “discriminatory charge”, cioè ad una maggiorazione dei canoni di locazione rispetto a quelli pagati dai cittadini» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ANCI – Cittalia, 2010, *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità. Il caso dei Rom e Sinti in Italia*, Roma, pp. 56-57). In una ricerca condotta nel 2009 dalla Fundamental Rights Agency dell'Unione Europea, si legge fra l'altro che «this kind of discrimination appears to be routine» (EU Fundamental Rights Agency, 2009, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States. Comparative Report*, Vienna, p. 47).

<sup>135</sup> «L'insediamento su terreno agricolo», ha scritto di recente Roberto Rota, «corrisponde ad una strategia auto-sviluppata dai Sinti, secondo la quale una singola famiglia allargata si insiederebbe su un terreno agricolo di proprietà – comprato a basso costo – e vi risiederebbe grazie a strutture temporanee quali *mobilhouses* o *roulottes*. La forma che ne risulta corrisponde sicuramente alle preferenze abitative degli interessati, ma presenta disagi legati all'assenza di allacciamenti e alla lontananza dai servizi» (Rota R., 2011, *Segni e disegni della marginalità: il caso dei Rom. Verso una progettazione architettonica nei territori dell'esclusione*, paper presentato alla XIV Conferenza SIU, “Abitare l'Italia. Territori, economie, disuguaglianze”, Torino, 24-26 marzo 2011, pag. 3, in <http://siu.bedita.net/download/rota-pdf> - ultimo accesso in data 15-04-2012). Sul fenomeno dell'insediamento spontaneo in micro-aree non esistono, a quanto ci risulta, studi di qualche respiro. Per un inquadramento generale si veda Berini C., 2005, *Note all'entrata in vigore del Testo Unico 380. Sinti e Rom italiani, un habitat possibile*, Mantova, in <http://www2.provincia.mantova.it/sociale/osservatorio/sintierom/legislazione/ita6.htm> - ultimo accesso in data 17-04-2012.

fenomeno della *coabitazione forzata* di famiglie e gruppi tipica dei mega-insediamenti<sup>136</sup>.

Avviato in modo spontaneo soprattutto nel Nord Italia, il fenomeno ha incontrato seri ostacoli a seguito dell'entrata in vigore (nell'anno 2005) del Testo Unico sull'edilizia, che ha vietato anche la semplice collocazione di una roulotte in un terreno agricolo<sup>137</sup>. Molti Sinti si sono trovati così a rispondere del reato di *abuso edilizio* per aver cercato di affrontare con proprie risorse il problema della loro marginalità abitativa.

Negli ultimi anni, alcune amministrazioni locali hanno però deciso di sostenere singole comunità di Sinti e Rom, avviando forme di *sostegno pubblico* alla costruzione di micro-aree.

Così, per esempio, a **Guastalla**, in provincia di Reggio Emilia, il Comune ha promosso nel 2005, assieme ad una comunità di Sinti, il progetto "Sucar Plaza". Si tratta di un insediamento che ospita sei famiglie, in un terreno di proprietà comunale di circa 4.000 metri quadrati, suddiviso in sei lotti distinti (uno per ciascun nucleo). Ciascun lotto ospita una casa prefabbricata di 60 metri quadrati, nonché una zona giardino di 240 metri quadrati. Il costo totale del progetto è di circa 336 mila euro<sup>138</sup>: una cifra irrisoria, equivalente a circa 56.000 euro per ciascuna unità abitativa.

A **Modena**<sup>139</sup> un ampio programma di allestimento di micro-aree è stato promosso, tra il 2003 e il 2007, allo scopo di superare il campo-nomadi di Via Baccelliera, abitato in prevalenza da Sinti italiani e arrivato ad ospitare fino a 127 persone. Il campo è stato smantellato nel Dicembre 2007, e al suo posto sono

<sup>136</sup> Si riprende qui, nella sostanza, la definizione di "micro-area" proposta da Antonio Tosi: «Il termine microarea si riferisce a piccoli insediamenti a misura di gruppi familiari: di solito il termine indica aree residenziali di piccola dimensione istituite da amministrazioni locali, ma può anche indicare quei piccoli insediamenti spontanei su terreni di proprietà della famiglia o (più raramente) presi in affitto che abbiamo visto essere uno sviluppo recente nelle autosoluzioni alternative al campo nomadi» (Tosi A., 2009, *Abitare, insediarsi: una integrazione possibile*, in Ambrosini M. e Tosi A., a cura di, *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti Rom e Sinti*, Regione Lombardia - Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Milano, ISMU, pp. 201-233:211).

<sup>137</sup> Cfr. Testo Unico delle Disposizioni Legislative e Regolamentari in materia edilizia, Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001, pubblicato nel supplemento ordinario n. 239/L nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 245 del 20 ottobre 2001. All'art. 3 le nuove norme classificano come "interventi di nuova costruzione", che necessitano quindi di concessione edilizia, tutte le forme di «trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti». Ai sensi della lettera e) del medesimo articolo, è da considerarsi *intervento di nuova costruzione* anche «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Sul punto si veda Berini C., 2005, *op. cit.*

<sup>138</sup> Si veda Enwereuzor U.C. e Di Pasquale L., a cura di, 2009, *Italy RAXEN National Focal Point. Thematic Study. Housing Conditions of Roma and Travellers*, p. 41, scaricabile dal sito internet [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Italy\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Italy_en.pdf) – ultimo accesso in data 20-04-2012.

<sup>139</sup> Le informazioni che seguono sono tratte da Bia G., 2009, *Spazi paralleli. Innovazione nelle politiche abitative per Rom e Sinti in Italia*, tesi di laurea, Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura e Società - Corso di laurea in Architettura, anno accademico 2008-2009 (relatore prof. Antonio Tosi), pp. 132-139. Sull'esperienza di Modena si veda anche: Zincone G., 2010 *L'emergenza integrazione di Rom e Sinti. Una proposta interpretativa e alcune buone pratiche*, Fieri, Torino, p. 5; Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *op. cit.*, p. 59.

sorte – in luoghi diversi della città – tredici microaree. I terreni restano di proprietà comunale: ogni residente stipula con il Comune una “concessione amministrativa”, che conferisce al Comune un’ampia discrezionalità nella gestione dello spazio e nella revoca dell’assegnazione<sup>140</sup>. Anche in questo caso, l’intervento sembra aver avuto costi relativamente contenuti: le prime tre micro-aree, realizzate in Via Baccelliera, sono costate 675 mila euro, poco più di 110mila per ciascun nucleo familiare<sup>141</sup>.

A **Reggio Emilia** il Comune ha promosso il progetto “Dal campo alla città”<sup>142</sup>, finalizzato alla creazione di microaree per i Sinti. Il progetto ha permesso finora la creazione di una prima area sperimentale, assegnata ad una famiglia: il terreno, di circa 400 metri quadrati, è rimasto di proprietà del Comune, secondo il modello modenese analizzato poco sopra. La famiglia vi ha collocato un proprio *caravan*, accanto al quale l’amministrazione ha costruito i servizi igienici (bagni in muratura) e l’allacciamento delle utenze. Il progetto è stato finanziato dal Ministero degli Interni su fondi Unrra, ed ha avuto un costo superiore a quelli analizzati in precedenza: 126.900 euro per l’accoglienza di un solo nucleo familiare allargato<sup>143</sup>.

La **Provincia Autonoma di Trento** ha inserito le micro-aree (denominate “*aree residenziali di comunità*”) in una propria legge del 2009<sup>144</sup>. I terreni individuati hanno dimensioni commisurate alle necessità di singole famiglie allargate: l’assegnazione avviene sulla base della capacità del nucleo di farsi carico delle utenze, e dell’impegno di almeno il 50% dei suoi membri ad accettare percorsi formativi e proposte lavorative. Ma la vera peculiarità della norma trentina risiede nei *criteri restrittivi* previsti per l’individuazione degli aventi diritto: secondo l’art. 4 comma 2 della legge provinciale, le unità abitative possono essere assegnate solo ai nuclei familiari *residenti in Trentino da almeno dieci anni*. Inoltre, secondo

---

<sup>140</sup> All’interno delle micro-aree, spiega Giulia Bia, «ogni residente stipula con il Comune una sorta di “Concessione Amministrativa”, rinnovabile di anno in anno, che prevede l’obbligo scolastico per i figli degli assegnatari, mentre le famiglie stesse sono responsabili del decoro e della manutenzione del sito (...). Non è consentito ospitare temporaneamente altre persone senza esplicita autorizzazione dell’amministrazione che ha il compito di eseguire controlli periodici e si riserva la possibilità di interrompere la concessione in qualsiasi momento» (Bia G., 2009, *op. cit.*, p. 136).

<sup>141</sup> *Ibidem*, pag. 133.

<sup>142</sup> Le informazioni che seguono sono tratte da Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica (UNAR), 2012, *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011*, Roma, p. 91, dal sito [http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia\\_italiana\\_Rom.pdf](http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia_italiana_Rom.pdf) - ultimo accesso in data 05-04-2012).

<sup>143</sup> Cfr. Comune di Reggio Emilia, Ufficio Stampa, *Progetto microarea - Inizio il percorso di inserimento sociale in via Felesino*, Reggio Emilia, 27 Febbraio 2009, su internet alla pagina: [http://www.municipio.re.it/UfficioStampa/comunicatistampa.nsf/PESIdDoc/304A3E3F1AD19BF1C25756E0036405A/\\$file/Microarea%20-%20Famiglia%20in%20via%20Felesino%20\\_27.02.09\\_.pdf](http://www.municipio.re.it/UfficioStampa/comunicatistampa.nsf/PESIdDoc/304A3E3F1AD19BF1C25756E0036405A/$file/Microarea%20-%20Famiglia%20in%20via%20Felesino%20_27.02.09_.pdf) - ultimo accesso in data 03-04-2012.

<sup>144</sup> Provincia Autonoma di Trento, Legge Provinciale n. 12 del 29-10-2009, “Misure per favorire l’integrazione dei gruppi Sinti e Rom residenti in provincia di Trento”, in Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige, n. 46, 10 Novembre 2009. Si veda in particolare l’art. 4, «Caratteristiche delle aree residenziali di comunità e loro assegnazione». Per l’esperienza di Trento si veda anche Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica, 2012, *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011*, Roma, Allegato IV, «Buone Prassi», p. 13, in [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251\\_ALLEGATO\\_BUONE\\_PRASSI\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_ALLEGATO_BUONE_PRASSI_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf) - ultimo accesso in data 02-04-2012.

il comma 4 l'assegnazione è subordinata alla condizione che «almeno due componenti del *clan familiare* [sic!] svolgano un lavoro dipendente o autonomo oppure siano in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità o di vecchiaia». Si tratta, come si vede, di condizioni che limitano fortemente la platea di possibili beneficiari, escludendo di fatto molti Rom stranieri.

La politica delle “micro-aree” ha alcuni punti di forza, ma anche molti limiti. Un elemento positivo è sicuramente il contenimento dei costi a carico delle amministrazioni pubbliche: trattandosi di attrezzare piccoli lotti di terreno con poche strutture (bagni, allacciamento alle utenze, prefabbricati ecc.), gli interventi consentono di predisporre forme di accoglienza relativamente dignitosa con spese che non superano i 120-130mila euro a famiglia.

A fronte di questo indubbio vantaggio, molte sono le perplessità che politiche di questo tipo possono suscitare. Si rischia in primo luogo di riprodurre forme di marginalità abitativa: benché molto diverse dai “campi nomadi”, infatti, le micro-aree rischiano di rappresentare ancora forme di “abitare inferiore”, con i terreni al posto delle case, le *roulotte* o i *caravan* al posto degli edifici in muratura, la collocazione ai margini della città al posto del pieno inserimento abitativo nelle aree urbane e rurali. I criteri restrittivi di gestione e di assegnazione delle piazzole, previsti in alcune leggi e regolamenti locali, rischiano poi di riprodurre – sia pure in forma attenuata – le modalità di sorveglianza e controllo proprie di molti “campi nomadi”.

Non vi è dubbio che la soluzione delle micro-aree sia nata su iniziativa autonoma dei Sinti, e che ad oggi molte associazioni rappresentative di tale gruppo sollecitino le amministrazioni a perseguire ipotesi di questo tipo. La partecipazione e il coinvolgimento dei diretti interessati è da sempre la “via maestra” per individuare le migliori politiche per l’inserimento sociale: perciò, laddove la soluzione delle micro-aree sia esplicitamente richiesta da specifiche comunità, è senz’altro una strada da percorrere (ovviamente con le opportune correzioni e gli adattamenti del caso). E’ tuttavia altrettanto evidente che una politica di questo tipo è inadeguata per altri gruppi: si pensi ai Rom abruzzesi, che da sempre vivono in abitazioni, o a molti Rom della ex-Jugoslavia o della Romania, che ai loro paesi avevano vere e proprie case.

Del resto, una reale politica di inserimento abitativo dei Rom e dei Sinti deve necessariamente basarsi su *soluzioni diversificate*, ciascuna adatta al suo contesto. Come ha scritto Nicola Solimano, «prendere le distanze dal modello del “campo” significa anzitutto perseguire una strategia plurale. Nessuna indicazione univoca può venire dalla “cultura Rom”: se si considera l’eterogeneità del mondo Rom e la pluralità dei percorsi e dei progetti che si manifestano al suo interno, occorre ammettere che qualunque formula è in linea di principio applicabile, nessuna è generalizzabile»<sup>145</sup>. In questo quadro, la politica delle micro-aree può rappresentare non “la” soluzione, ma una delle possibili strade da percorrere.

<sup>145</sup> Solimano N., 2009, Case, casette, baracche e roulotte, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e i Sinti*, Carocci, Roma, pp. 255-265:263.



### 1.3. Se un “campo nomadi” diventa un quartiere: i “villaggi Rom” in Toscana

Per alcuni versi affine alla politica delle micro-aree è l’esperienza toscana dei *villaggi Rom*, realizzati tra la seconda metà degli anni ’90 e i primi anni 2000, in particolare a seguito dell’approvazione della legge regionale 2/2000.

Il “villaggio” è, nella terminologia adottata dalle amministrazioni toscane<sup>146</sup>, un insediamento di Rom o di Sinti – in genere di piccole dimensioni, a volte poco più grande di una microarea – in cui gli alloggi sono costruiti con materiali e tecniche che consentono elevati risparmi (muratura facilitata, case minime, alloggi modulari, “cassette” in legno ecc.). Come vedremo tra poco, inoltre, molti “villaggi” in Toscana sono stati costruiti nelle stesse aree dove sorgevano i vecchi campi nomadi: di fatto, in questo modo i “campi sosta” sono diventati piccoli “quartieri Rom”.

Un primo esperimento è stato realizzato nel 1998 a **Firenze, in Via del Guarlone**<sup>147</sup>. Promosso allo scopo di superare la situazione di degrado e grave esclusione abitativa presenti nello storico insediamento del “Poderaccio”, il progetto ha consentito di allestire un’area residenziale di sei piccoli alloggi in autocostruzione.

Quel primo, pionieristico intervento<sup>148</sup> è stato seguito dai più ambiziosi “villaggi del Poderaccio”, sempre a Firenze. Sul territorio di via del Poderaccio esistevano due grandi campi, con 400 presenze in tutto: già a partire dalla seconda metà degli anni ’90 il Comune e la Regione avevano avviato un percorso finalizzato al “superamento” dei due insediamenti (l’esperienza stessa del Guarlone, come si è visto, voleva essere un passo in questa direzione).

In una prima fase si era pensato di demolire le baracche e di costruire al loro posto un “quartiere Rom” con vere e proprie case in muratura. Successivamente, si scelse invece un intervento di natura più transitoria: in attesa di trasferire le famiglie in sistemazioni ritenute più consone (alloggi ERP, edilizia sociale, accompagnamento

---

<sup>146</sup> In altri contesti territoriali, il concetto di “villaggio” rimanda più o meno esplicitamente all’idea di un campo attrezzato, sul modello tradizionale dei “campi nomadi”. Così, per esempio, nel caso di Roma, dove i mega-campi che a più riprese si è pensato di allestire al di fuori dell’abitato urbano sono stati chiamati “villaggi della solidarietà”.

<sup>147</sup> Per la storia del “villaggio del Guarlone” si veda: Tosi Cambini S., 2006, *Esperienze innovative per l’abitare di Rom e Sinti. Case cassette baracche e roulotte*, in Fondazione Michelucci – ARCI Toscana, *Atlante dell’alloggio sociale e dell’accoglienza in Toscana*, Fondazione Michelucci, Firenze, pp. 205-259 (in particolare pp. 237-238); Fondazione Michelucci - Regione Toscana (Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, Firenze, pag. 14; Fondazione Michelucci, 2008, *Una casa per i Rom a Firenze. Origini e sviluppo del progetto*, Paper, Firenze, in <http://www.michelucci.it/node/39> - ultimo accesso in data 15-02-2012.

<sup>148</sup> «Agli occhi di chi si era impegnato per realizzarla», scrive Sabrina Tosi Cambini sul filo della memoria, «la buona riuscita del “villaggio Rom” sembrò, allora, aprire una breccia nel muro dei pregiudizi, e indicare finalmente un modo concreto e riproducibile di affrontare la questione dei campi nomadi, di cui molti avvertivano ormai l’inevitabile implosione» (Tosi Cambini S., 2006, *op.cit.*, p. 238). «Il Villaggio dal Guarlone», aggiunge Giulia Bia, «ha avuto come importante conseguenza la rottura del tabù secondo il quale la “cultura abitativa” dei Rom era rappresentata da roulotte e baracche in lamiera. A partire da quel momento, gli inserimenti di famiglie Rom tramite le graduatorie ERP ha cominciato a segnare numeri significativi. Circa sessanta famiglie sono attualmente inserite in abitazioni del patrimonio pubblico di Firenze» (Bia G., 2009, *op. cit.*, p. 85).

all'affitto ecc.) si pensò di allestire due “villaggi” di case in legno. I moduli abitativi dovevano essere garantiti dalla ditta costruttrice per dieci anni, e dovevano essere distrutti via via che le famiglie accedevano ad altre sistemazioni.

Così, *al posto di un campo-nomadi* si sono realizzati due insediamenti di “casette”; il “campo” è stato sostituito da un “villaggio”; e alle baracche di lamiera sono subentrate piccole abitazioni in legno<sup>149</sup>.

Analoga esperienza è stata realizzata a **Pisa**, dove – nell’ambito di un programma più ampio di cui parleremo tra poco – si è prevista la costruzione di un “villaggio Rom” al posto dello storico “campo nomadi” cittadino, situato nella frazione di Coltano. Le baracche e i container sono stati smantellati, per far spazio a 17 unità abitative, costruite con un sistema a muratura facilitata: con elementi in polistirene espanso a riempimento in calcestruzzo, integrato a pannelli-cassero in materiale sintetico e cemento armato per i solai<sup>150</sup>.

Come nel caso delle micro-aree, anche i “villaggi” consentono di allestire soluzioni abitative relativamente dignitose a costi contenuti<sup>151</sup>. Il limite principale di queste esperienze rimane quello della localizzazione degli insediamenti: i “campi nomadi”, in Toscana come altrove, sono sorti in aree molto distanti dai centri urbani, prive di servizi territoriali, spesso completamente isolate<sup>152</sup>. Costruire al loro posto dei “villaggi” migliora senza dubbio le condizioni di vita delle popolazioni Rom, ma rischia di perpetuare la loro marginalità spaziale e urbana.

#### 1.4. L’inserimento abitativo in case “vere”: “Città Sottili” a Pisa

Ben più ambiziosi e articolati sono i progetti che prevedono il superamento dei campi in direzione di un *inserimento in veri e propri alloggi*.

Tra i primi interventi in questa direzione va menzionato il **programma “Città Sottili” di Pisa**, avviato nel 2002 e chiuso alla fine del

<sup>149</sup> Si omettono qui, perché estranei al discorso che ci interessa, gli elementi più critici dell’intervento, che secondo la Fondazione Michelucci hanno prodotto una forte *disomogeneità* tra gli obiettivi iniziali e la realizzazione concreta. Secondo l’istituto di ricerca fiorentino, l’allestimento dei “villaggi” è stato condizionato infatti da azioni dettate dall’emergenza. Si veda sul punto Fondazione Michelucci - Regione Toscana (Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit., p. 16.

<sup>150</sup> Si veda Fondazione Michelucci, 2010, *Il villaggio Rom a Coltano – Pisa*, Firenze, in <http://www.michelucci.it/node/38> (ultimo accesso in data 07-03-2012).

<sup>151</sup> A Pisa, per esempio, per costruire le 17 unità abitative del villaggio di Coltano si era prevista inizialmente una spesa di circa 750mila euro: circa 45mila euro per ogni “casetta” (Venturini C., *Fallisce la ditta che costruiva le case ai Rom*, in «Il Tirreno», Pisa, edizione online, 20 Giugno 2009, <http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2009/06/20/news/fallisce-la-ditta-che-costruiva-le-case-ai-Rom-1.1720341>, ultimo accesso in data 03-02-2012). Se si considera il costo finale effettivo di circa un milione di euro [secondo l’articolo *Un milione di euro per 17 alloggi*, in «La Nazione», cronaca di Pisa, 27 Ottobre 2010], la spesa per ogni modulo abitativo sale a 59mila euro circa. Si tratta di cifre irrisorie, se rapportate ai prezzi di mercato per la costruzione di nuovi alloggi.

<sup>152</sup> A proposito del “villaggio Rom” di Coltano, a Pisa, la Fondazione Michelucci sottolinea ad esempio come «la scelta localizzativa (...) non presenta le condizioni più favorevoli a favorire il difficile processo di inserimento urbano e sociale dei Rom (prossimità urbana, servizi territoriali, vicinanza di istituti scolastici, ecc.)» (Fondazione Michelucci, 2010, *Il villaggio Rom a Coltano*, cit.).

2009<sup>153</sup>. Promosso in attuazione della legge regionale 2/2000 – la stessa che aveva dato impulso alla costruzione dei “villaggi” – il programma era finalizzato a smantellare gradualmente *tutti* i campi (autorizzati o “abusivi” che fossero) e a trovare un’idonea sistemazione abitativa a *tutti* i Rom presenti sul territorio. La novità principale del progetto risiedeva proprio in questa ambizione “universalistica”: nelle intenzioni iniziali, poi largamente disattese, gli interventi dovevano essere rivolti infatti all’*intera popolazione Rom*, senza distinzione tra residenti e non residenti, regolari e “clandestini”, abitanti in campi autorizzati o “abusivi”<sup>154</sup>.

Il programma si è sviluppato in varie tappe. In una prima fase, allo scopo di individuare la platea dei beneficiari, è stato avviato un ampio *censimento della popolazione Rom*: condotto dai servizi sociali senza la presenza delle forze dell’ordine, e dunque senza immediate finalità di polizia, tale censimento ha permesso di individuare famiglie, singole persone e piccoli insediamenti in precedenza sconosciuti. In una seconda fase, è stato allestito un tavolo di lavoro con la Prefettura e la Questura per definire percorsi di regolarizzazione per i Rom stranieri privi di permesso di soggiorno. Infine, si è passati alla vera e propria *fase operativa*, con la chiusura dei campi e l’inserimento in alloggi.

Per l’inclusione abitativa si prevedevano soluzioni diversificate, a seconda delle specifiche necessità di singoli gruppi, individui e nuclei familiari<sup>155</sup>. Così, per coloro che ne avessero avuto i requisiti si prevedeva la presentazione della domanda per alloggi ERP (case popolari). In altri casi, si ipotizzava l’acquisto o l’acquisizione in comodato, da parte del Comune, di immobili di proprietà di enti pubblici, da affittare successivamente ai Rom. L’amministrazione aveva inoltre individuato sul territorio alcuni ruderi, per lo più di proprietà pubblica, che

<sup>153</sup> Sul programma *Città Sottili* esiste un’ampia letteratura, consultabile anche in rete. Si veda, tra i molti testi disponibili: Zona sociosanitaria di Pisa, Segreteria Tecnica Conferenza dei Sindaci, 2002, *Le città sottili. Programma della città di Pisa con la comunità Rom del territorio: verso la Conferenza di Servizi. Documento di Programma*, Pisa, in <http://www.cittasottili.africainsieme.net> (ultimo accesso in data 23-03-2012); Assessore Macaluso C., 2003, *La questione Rom. Relazione introduttiva al consiglio comunale di Pisa*, seduta del 7 Novembre, in [http://zonapisana.it/sdspisa/download?file\\_id=606](http://zonapisana.it/sdspisa/download?file_id=606) (ultimo accesso in data 23-03-2012); Società della Salute zona pisana, 2007, *Le Città Sottili. Programma della Città di Pisa con la comunità Rom del territorio 2002-2007. Sintesi del Programma*, Pisa, scaricabile dal sito internet <http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/sottili6.pdf> (ultimo accesso in data 23-03-2012); Sconosciuto A., Pisa: politiche e interventi locali fattibili con i Rom e i Sinti, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili*, cit., pp. 174-180; Fondazione Michelucci - Regione Toscana (Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit.; Cirucci A., 2011, *“L’uomo del non luogo è criminale in potenza” (I. Kant). L’immagine di Rom e Sinti attraverso un’analisi della stampa locale pisana*, Università degli Studi di Pisa, Master Universitario di I livello in «Gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi», anno accademico 2010-2011 (tutor accademico Sergio Bontempelli). Il programma è stato oggetto anche di indagini da parte di organizzazioni internazionali, si veda in particolare: EU Fundamental Rights Agency, 2010, *La situazione dei cittadini comunitari Rom che circolano e soggiornano in altri Stati membri dell’UE*, Lussemburgo, p. 79, scaricabile dal sito web [http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma\\_en.htm#](http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm#) (ultimo accesso in data 23-03-2012); Enwereuzor U.C. e Di Pasquale L., a cura di, 2009, *Italy RAXEN National Focal Point*, cit., pp. 39-41. Per uno sguardo di insieme sul programma Città Sottili e sui Rom di Pisa mi permetto di rimandare anche a un mio articolo: Bontempelli S., 2006, *La tribù dei gagè. Comunità Rom e politiche di accoglienza a Pisa (1988-2005)*, in «Studi Emigrazione/ Migration Studies», XLIII, n. 164.

<sup>154</sup> « Si tratta », spiegava l’assessore alle politiche sociali del Comune, Carlo Macaluso, nel corso di una seduta del consiglio comunale, « di dare una sistemazione abitativa adeguata a tutte le famiglie storicamente presenti sul nostro territorio e contemporaneamente di agire affinché siano rimossi tutti gli elementi di ostacolo alla loro piena integrazione » (Macaluso C., 2003, *La questione Rom*, cit., p. 27. Il corsivo è mio).

<sup>155</sup> Si veda Zona sociosanitaria di Pisa, Segreteria Tecnica Conferenza dei Sindaci, 2002, *Le città sottili*, cit., pp. 25-26.

avrebbero potuto essere oggetto di interventi di auto-recupero. Anche le tipologie di abitazione dovevano essere diversificate a seconda delle esigenze: appartamenti in condominio, alloggi unifamiliari, cascinali di campagna, ma anche “villaggi Rom” sul modello toscano e micro-aree attrezzate.

L'insieme di queste azioni avrebbe richiesto tempi di realizzazione molto lunghi: si pensi solo all'ipotesi di acquisire in comodato immobili da enti pubblici, per cui si sarebbe resa necessaria una complessa trattativa con quegli stessi enti. Sin dall'inizio del programma, tuttavia, l'Amministrazione comunale è stata incalzata da periodiche campagne di stampa, che da un lato delegittimavano l'idea stessa di inserimento abitativo per i Rom<sup>156</sup>, e dall'altro lato esibivano la persistenza dei “campi nomadi” come prova del fallimento del progetto<sup>157</sup>. Il Comune ha risposto a queste campagne di stampa accelerando i percorsi di smantellamento dei campi, talora annunciando con largo anticipo la chiusura di qualche insediamento per dar prova di efficienza e celerità<sup>158</sup>.

Questa forte accelerazione dei tempi ha modificato in profondità gli obiettivi del programma: le ipotesi di un'accoglienza diversificata e di un inserimento graduale sono state abbandonate. Alla complessa articolazione del progetto originario sono subentrate procedure emergenziali, finalizzate a smantellare in tempi rapidi tutti i campi presenti in città.

Così, abbandonate le ipotesi di più difficile attuazione, l'inserimento abitativo è stato perseguito facendo ricorso quasi esclusivamente al mercato privato: le cooperative e le associazioni incaricate di assistere i Rom prendevano in affitto gli alloggi direttamente dai proprietari – utilizzando fondi stanziati dalla USL –, e li sub-affittavano alle famiglie Rom. A queste ultime veniva richiesta una compartecipazione al pagamento del canone, in misura crescente nel tempo fino al raggiungimento della completa autonomia.

<sup>156</sup> Così, per esempio, nel Maggio 2004 la stampa locale dava grande risalto ad una raccolta di firme di residenti nel quartiere di Porta a Mare, dove avrebbero dovuto sistemarsi quattro famiglie del campo di Coltano; pochi mesi dopo, nel paese di Forcoli, le cronache davano voce alle proteste di alcuni abitanti contro l'assegnazione di un alloggio a una famiglia Rom (si veda Bontempelli S., 2006, *La tribù dei gagé*, cit., p. 965). Ancora più emblematica è la vera e propria campagna di stampa contro la costruzione del “villaggio Rom” a Coltano: un quotidiano locale parlerà, a proposito degli alloggi in polistirene e calcestruzzo, di «case coloniche di pregio», lasciando intendere – nemmeno troppo velatamente – che il Comune riserva simili privilegi ai Rom, anziché ai “residenti pisani” (Venturini C., *Per i Rom 17 case coloniche griffate*, «Il Tirreno», cronaca di Pisa, 15 Maggio 2008).

<sup>157</sup> «Il campo nomadi è ancora lì», scriveva per esempio un cronista nel Gennaio 2005, «tra l'Aurelia e l'Autostrada, tra Pisa e Livorno. Una “piaga” purulenta, per chi ci passa ma soprattutto per chi abita. I progetti per smantellarlo ci sono, i soldi pure...». Seguiva una descrizione delle condizioni di degrado del campo, e una breve sintesi del programma “Città Sottili”. Al lettore veniva proposta l'immagine di un progetto ambizioso ma sostanzialmente irrealizzabile (cfr. Redazionale, *Nessuno vuole i nomadi di Coltano, e il ghetto rimane*, «Il Tirreno», pagina toscana, 12 Gennaio 2005). Pochi mesi dopo, un lungo *reportage* del quotidiano «La Nazione» denunciava di nuovo le condizioni di degrado a Coltano, chiudendo: «Ancora nessuna traccia degli alloggi in muratura previsti» (Natoli L., *Una discarica al posto delle case*, «La Nazione», cronaca di Pisa, 23 Marzo 2006).

<sup>158</sup> Così, per esempio, sulla stampa locale del 9 Agosto 2006 l'Amministrazione annunciava la chiusura dello storico campo di Coltano. Nella conferenza stampa, le autorità locali dichiaravano enfaticamente di «festeggiare l'abbattimento del campo della vergogna» (cfr. Redazionale, *Demolita la baraccopoli*, «Il Tirreno», cronaca di Pisa, 9 Agosto 2006). In realtà, l'insediamento verrà davvero chiuso solo con la costruzione del villaggio: le “cassette” verranno consegnate agli inizi di Settembre 2010, quattro anni dopo quell'annuncio!

Alla data del Giugno 2007, quasi l'80% dei nuclei familiari alloggiati risultava inserito nel mercato privato<sup>159</sup>; e poiché gran parte dei Rom erano senza lavoro e senza reddito al momento dell'avvio del programma<sup>160</sup>, gli enti pubblici erano chiamati a sostenere gran parte delle spese per gli affitti<sup>161</sup>. Le famiglie sono state affiancate da operatori sociali, incaricati tra l'altro di assistere i nuclei nella ricerca di un impiego: ma all'inserimento lavorativo sono state anteposte altre azioni ritenute più urgenti, come la mediazione nei conflitti con il vicinato (per evitare proteste, raccolte di firme e ulteriori campagne di stampa).

Il risultato finale di Città Sottili è stato fortemente condizionato dall'esigenza di contenere e, spesso, di silenziare i "malumori" dell'opinione pubblica. Così, dopo cinque anni di attuazione del programma, quasi tutte le famiglie Rom alloggiate risultavano ancora a carico degli enti pubblici. La situazione non era più sostenibile sul piano economico, e la nuova Amministrazione comunale – tendenzialmente ostile ad ampi programmi di accoglienza, più sensibile alle retoriche della sicurezza e del contenimento dei costi – ha avuto gioco facile nel criticare il programma. Alla fine, Città Sottili è stato chiuso, e ha cessato di essere operativo il 1 Gennaio 2010.

## 1.5. Superare l'emergenza: l'inserimento abitativo a Bologna

Procedendo in ordine di tempo, una seconda esperienza significativa di inserimento in alloggi "convenzionali" è quella di Bologna, avviata nel 2007 con l'adozione, da parte del Comune, del «Piano d'azione per il superamento delle strutture emergenziali di accoglienza»<sup>162</sup>.

---

<sup>159</sup> Cfr. Società della Salute zona pisana, 2007, *Le Città Sottili*, cit., pp. 18 e 19.

<sup>160</sup> Così risulta dal "censimento" di Città Sottili. In una delle situazioni più critiche, al campo di Coltano, su 135 adulti risultavano impiegate al lavoro solo 12 persone, di cui cinque al nero (cfr. Zona sociosanitaria di Pisa, Segreteria Tecnica Conferenza dei Sindaci, 2002, *Le città sottili*, cit., p. 13).

<sup>161</sup> Come osserva la Fondazione Michelucci, «la decisione di operare esclusivamente (per il progetto fiorentino) o prevalentemente (per quello pisano) sul mercato abitativo privato resta (...) un importante punto critico dei progetti: a parte gli alti costi della fase di sostegno e di "accompagnamento", rimane la difficoltà per molte famiglie coinvolte di raggiungere e mantenere una autonomia economica che permetta loro di sostenere i costi di un affitto di mercato» (Fondazione Michelucci - Regione Toscana, 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit., pag. 17).

<sup>162</sup> Per un quadro generale sull'esperienza bolognese si veda: Bia G., 2009, *Spazi paralleli*, cit., pp. 120-131; Tomesani C., 2009, Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi, in Vitale T., a cura di, *op. cit.*, pp. 190-198; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, 2012, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom*, cit., Allegato IV, cit., p. 15; Bernard S., 2007, *L'immigrazione in Italia: un'indagine sulle politiche emergenziali*, in «Storicamente», n. 3, in [http://www.storicamente.org/05\\_studi\\_ricerche/03bernard.htm](http://www.storicamente.org/05_studi_ricerche/03bernard.htm) (ultimo accesso in data 23-03-2012). Per il piano d'azione varato dal Comune allo scopo di superare le strutture di accoglienza si veda Tomesani C., 2008, *Piano d'azione per il superamento delle strutture emergenziali di accoglienza e per l'accompagnamento ai percorsi di integrazione*, slide PPT, dal sito del Comune di Bologna, [http://www.comune.bologna.it/ECCAR/images/documenti/materiali/C\\_Tomesani\\_Bologna.pdf](http://www.comune.bologna.it/ECCAR/images/documenti/materiali/C_Tomesani_Bologna.pdf) - ultimo accesso in data 07-04-2012. Per l'occupazione dell'ex Ferrhotel, che ha dato avvio all'intera vicenda, si veda Scalo Internazionale Migranti e Bologna Social Forum, 2003, *Bologna - A proposito dello Scalo Internazionale Migranti*, documento, Bologna, ora in <http://www.meltingpot.org/articolo939.html> - ultimo accesso in data 23-03-2012.

In questo caso, il progetto di inserimento abitativo non si rivolgeva all'intera popolazione Rom della città, ma a un segmento ben definito, anche se numericamente consistente: l'insieme delle famiglie – tutte di nazionalità non italiana – ospitate in alcune strutture di accoglienza già attive sul territorio. Per avere un quadro più chiaro, sarà opportuno spendere due parole sulle politiche perseguite in passato dalla città felsinea in materia di Rom.

A Bologna, come altrove, i Rom stranieri sono arrivati a seguito di due rilevanti flussi migratori: il primo, negli anni Novanta, ha riguardato i profughi della ex-Jugoslavia, il secondo – nel decennio successivo – ha avuto come protagonisti gruppi provenienti dalla Romania. «In entrambi i casi», spiega in proposito Cris Tomesani, «abbiamo assistito a un'analoga modalità di insediamento: intere famiglie si stabilirono nelle zone periferiche della città, soprattutto lungo le sponde del fiume Reno, costruendo alloggi di fortuna con materiali di recupero e dedicandosi a lavori in nero»<sup>163</sup>.

All'epoca del loro primo arrivo, i Rom di origine slava furono accolti in alcuni "campi profughi", due dei quali (uno in località Trebbo nel comune di Castel Maggiore, l'altro a Pianazze nel comune di Sasso Marconi) erano ancora attivi nel 2007<sup>164</sup>. L'accoglienza dei Rom romeni è stata invece frutto di un percorso più tortuoso, segnato da conflitti e polemiche pubbliche: le baracche e gli insediamenti di fortuna sul Lungo Reno furono infatti oggetto di ripetuti sgomberi e interventi di polizia sin dall'inizio degli anni Duemila.

A seguito di questi interventi, nell'Ottobre 2002, i Rom – assieme ad attivisti del locale Social Forum e di alcune associazioni – decisero di occupare uno stabile abbandonato di proprietà delle Ferrovie, il cosiddetto "ex-Ferrhotel" di Via Casarini<sup>165</sup>. L'occupazione si è protratta per quasi tre anni, dando vita ad una lunga vertenza pubblica per il diritto alla casa: alla fine, nel Marzo 2005, il Ferrhotel venne sgomberato, e molti Rom che vi abitavano furono inseriti in una struttura di accoglienza provvisoria, la ex casa di riposo "Villa Salus".

Lo smantellamento del Ferrhotel è avvenuto in una cornice di dure polemiche: dei 350 romeni presenti nella struttura, ben 100 furono esclusi da qualunque sistemazione alternativa perché privi di documenti di soggiorno, e dovettero tornare nei campi "abusivi" del Lungo Reno<sup>166</sup>. Lo spostamento della famiglie dal Ferrhotel a Villa Salus venne effettuato con i bus della Polizia, con una presenza massiccia di operatori delle Forze dell'Ordine in tenuta anti-sommossa, in un clima di emergenza fortemente contestato dalle associazioni<sup>167</sup>. Nello stesso periodo, la Giunta Cofferati avviava la campagna

<sup>163</sup> Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit., pag. 192.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> Si veda Scalo Internazionale Migranti e Bologna Social Forum, 2003, *op. cit.*

<sup>166</sup> Cfr. *Bologna - Trasferiti gli occupanti dello Scalo Migranti*, notizia del 11 Marzo 2005, dal sito <http://www.meltingpot.org/articolo4956.html> - ultimo accesso in data 02-02-2012.

<sup>167</sup> Si veda il resoconto della giornata sul quotidiano *L'Unità*: Carugati A., *Il tranquillo esodo dal Ferrhotel. Trasferiti a Villa Salus 170 rumeni. 21 richiedenti asilo sistemati in altre strutture*, in «L'Unità», 11 Marzo 2005. Su tutta la vicenda del Ferrhotel esiste anche un video di Elisa Mereghetti e Valerio Monteventi: *"La colonna senza fine". L'odissea dei Rom rumeni di Craiova a Bologna, dal 2002 al 2008*, produzione Ethnos – Vag61 – OcchioVago – Creativi di Craiova, 2008, durata 80'.

contro i cosiddetti “lavavetri”, promovendo un lungo ciclo di sgomberi contro i Rom romeni accampati nel Lungo Reno<sup>168</sup>.

Ci siamo soffermati su questi dettagli per evidenziare come anche nel caso di Bologna le politiche di accoglienza siano state fortemente condizionate da preoccupazioni relative alla sicurezza e all'ordine pubblico: in questo caso, le retoriche “securitarie” hanno inciso soprattutto sulla selezione dei beneficiari, escludendo dagli interventi di accoglienza molti Rom irregolari o abitanti in campi “abusivi” (poi oggetto di ripetuti sgomberi).

Le vicende degli anni successivi mostrano però anche notevoli successi nelle politiche di superamento dei campi. Come si accennava, nel 2007 il Comune ha varato il «Piano d'azione per il superamento delle strutture emergenziali di accoglienza», che disponeva la chiusura graduale di quattro insediamenti: i due campi profughi allestiti negli anni Novanta (Tebbio e Pianazze), la struttura di Villa Salus per i Rom romeni del Ferrhotel, e la “Residenza Sociale Gandhi di Via Piratino”, un campo attrezzato con 16 container, destinato prima a un gruppo di pakistani e poi ai Rom romeni del campo di S. Caterina<sup>169</sup>.

Per favorire i percorsi di uscita da queste strutture, il Comune ha reperito sul mercato privato un congruo numero di appartamenti in affitto: successivamente, gli alloggi sono stati messi a disposizione dei Rom tramite contratti di sublocazione. Alle famiglie beneficiarie veniva richiesto il pagamento di un canone pari almeno al 50% di quanto dovuto al proprietario e comunque non inferiore ai 300 euro mensili. Il contratto di sublocazione era stabilito per una durata di quattro anni, al termine dei quali la famiglia era tenuta ad intestarsi un nuovo contratto direttamente col proprietario, senza più usufruire dei contributi del Comune.

Si tratta, come si vede, di una formula non troppo diversa da quella adottata a Pisa. Tuttavia, mentre nella città toscana proprio il ricorso al mercato privato ha rappresentato un elemento di debolezza, a Bologna la stessa operazione ha garantito il sostanziale successo del progetto. Certo, non mancano famiglie che “non ce l'hanno fatta”, e che sono fuoriuscite dai percorsi di accoglienza per l'impossibilità di sostenerne i costi: in qualche caso, queste famiglie sono riuscite a trovare comunque sistemazioni dignitose (per esempio accedendo alle graduatorie ERP), in altri casi sono tornate al loro paese di origine, sancendo di fatto il fallimento del proprio percorso migratorio<sup>170</sup>. Nel complesso, tuttavia, il meccanismo sembra aver funzionato: molti Rom sono riusciti a mantenere i loro alloggi, conquistando una progressiva autonomia.

---

<sup>168</sup> Rispondendo a un'interrogazione di Forza Italia in consiglio comunale, nell'Ottobre 2005, l'allora Sindaco di Bologna Sergio Cofferati sostenne che i “lavavetri stranieri” (molti dei quali Rom di origine romena) erano troppi, mettevano in campo comportamenti aggressivi e rappresentavano un grave pregiudizio per la sicurezza pubblica. L'avvio della campagna contro i cosiddetti “lavavetri” coincise con l'intensificazione degli sgomberi sul Lungo Reno, ed ebbe ampia risonanza sulla stampa nazionale (cfr. per es. Varesi V., *Cofferati contro i lavavetri*, «La Repubblica», 11 Ottobre 2005; Monti V., *Cofferati: più controlli sui lavavetri*, «Il Corriere della Sera», 11 Ottobre 2005).

<sup>169</sup> Per le informazioni che seguono si è fatto riferimento soprattutto a Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit.

<sup>170</sup> Si veda su questo punto Bia G., 2009, *op. cit.*, pag. 128.

La differenza negli esiti dei progetti di Pisa e di Bologna si deve soprattutto alla diverse condizioni sociali di partenza: se all'ombra della Torre Pendente quasi tutti gli abitanti dei "campi nomadi" erano disoccupati e privi di reddito, nel caso bolognese i Rom erano quasi tutti impiegati al lavoro, anche se spesso privi di contratti regolari. Benché sfruttati e sotto-pagati, erano quindi in grado di contribuire al pagamento del canone di affitto.

Il limite principale nell'esperienza bolognese riguarda, per così dire, "chi è rimasto fuori": i Rom che non abitavano nelle strutture di accoglienza hanno continuato ad essere oggetto di sgomberi, allontanamenti ed espulsioni. Si tratta di un elemento problematico, tipico di molte esperienze di superamento dei campi, su cui vale la pena spendere qualche parola in più.

## 1.6. Accoglienza per chi? La retorica del limite e "l'effetto richiamo"

A chi garantire accoglienza? E' possibile superare i campi, promuovendo un inserimento abitativo per *tutti* i Rom e i Sinti presenti in un territorio? I Comuni hanno *risorse sufficienti* per avviare interventi di questo tipo?

Il tema dei *costi* delle politiche inclusive è da sempre all'ordine del giorno nei dibattiti locali e nazionali: tanto più in un momento storico come quello odierno, nel quale alla drammatica crisi economica si aggiungono consistenti tagli ai trasferimenti dello Stato agli enti locali.

Di fronte alla scarsità di risorse a disposizione, le amministrazioni stabiliscono di norma *limiti quantitativi* ai loro interventi di inclusione, sia sotto il profilo dei finanziamenti stanziati, sia – soprattutto – per quanto riguarda il *numero* delle famiglie destinatarie di progetti di inserimento. Si tratta, di per sé, di un meccanismo fisiologico: ogni azione amministrativa, per quanto ampia, deve avere dei limiti. Meno ovvie sono, tuttavia, le *retoriche pubbliche* che accompagnano queste operazioni.

Accade spesso, infatti, che a fronte di un intervento inclusivo – l'allestimento di una micro-area, l'avvio di un progetto di inserimento in alloggi, la costruzione di un villaggio o di un terreno attrezzato – l'ente locale dichiara di «aver fatto la propria parte», di aver «esaurito i propri compiti», di non poter fare di più. Di conseguenza, si dice, tutti i Rom «in eccesso» – coloro che *non* hanno beneficiato degli interventi di inclusione, o coloro che sono giunti sul territorio *dopo* l'avvio di quegli stessi interventi – devono essere trattati con i consueti meccanismi espulsivi: sgomberi, allontanamenti, rimpatri forzati ecc.<sup>171</sup> In questo modo, per quanto paradossale possa sembrare, è lo stesso avvio di politiche di integrazione – talvolta innovative e coraggiose – a legittimare nuovi cicli di sgomberi negli insediamenti "abusivi". In una sorta di "circolo vizioso", l'esigenza di superare la logica dei campi e degli sgomberi produce l'effetto contrario: la moltiplicazione degli interventi di polizia, e l'ulteriore diffusione sul territorio di insediamenti non autorizzati.

<sup>171</sup> Su questi meccanismi si veda Bontempelli S., 2007, *Sul razzismo "democratico"*, in «Guerre e Pace», n. 144.



Si ha spesso l'impressione che questo duplice e contraddittorio movimento – da una parte interventi di inclusione abitativa, dall'altra nuovi sgomberi – sia dettato dall'esigenza di “tranquillizzare” l'opinione pubblica. Di fronte ai *malumori* sollevati da quotidiani locali o “comitati di cittadini” nei confronti di politiche inclusive, gli amministratori sembrano preoccupati di garantire l'*esemplarità* e, per così dire, l'*unicità* degli interventi promossi: si chiarisce così che *quello specifico progetto di inserimento* era necessario, e al contempo – per tacitare le proteste – si promette che esso sarà l'ultimo, che comunque si vigilerà affinché non si moltiplichino le presenze Rom.

Come spesso accade, poi, le *pratiche* finiscono per orientare e condizionare le *rappresentazioni collettive*. Il ricorso a strumenti espulsivi, dopo l'avvio di esperienze di segno opposto, genera una diffusa sfiducia nei confronti delle politiche di inclusione sociale, percepite come inutili, costose e improduttive. Dall'altro lato, si ingenera una sorta di *fatalismo*, che vede nella *routinaria* quotidianità degli sgomberi (e dei campi) un'opzione senza alternative.

Negli ultimi anni, questo “fatalismo” sembra essersi condensato in alcune *retoriche pubbliche* diffuse trasversalmente, tanto nel centro-destra quanto nel centro-sinistra. Così, per esempio, si è fatta strada l'idea per cui le politiche abitative rivolte a Rom e Sinti rappresentino unicamente un *costo*, magari da sostenere ma comunque da limitare nel tempo. La stessa *presenza* di Rom in un territorio è percepita come un *problema*, che deve essere contenuto entro numeri “sostenibili” (i Rom non devono essere “troppi”). Talvolta, le politiche inclusive sono vissute come “fattori di attrazione”, che potrebbero determinare nuovi (e insostenibili) flussi migratori. Molte amministrazioni stabiliscono per questo “numeri massimi” di presenze *tollerabili* (i cosiddetti “numeri chiusi”), disponendo sgomberi e allontanamenti per tutti i Rom “eccedenti”.

Emblematico, da questo punto di vista, è il caso di Pisa. Dopo aver promosso un programma rivolto – lo si è visto – a *tutti* i Rom, l'amministrazione ha rapidamente fatto marcia indietro: gli interventi sono stati limitati alle sole famiglie rilevate nel “censimento” iniziale, mentre per tutte le altre si sono riattivati i tradizionali strumenti espulsivi. Tra gli amministratori della città toscana si è diffusa la teoria dell'«effetto richiamo», secondo cui *ogni intervento di accoglienza è destinato ad attrarre nuovi incontenibili flussi di Rom, “richiamati” dal miraggio di una “casa facile”*<sup>172</sup>: la stessa migrazione di Rom romeni è stata interpretata come un effetto delle “generose” politiche attivate dal Comune nei confronti dei Rom balcanici<sup>173</sup>.

<sup>172</sup> Si veda su questo punto Sergio Bontempelli, 2006, *op. cit.*; Associazione Africa Insieme di Pisa, 2006, *Vite di scarto. Marginalità sociale e marginalità abitativa dei migranti a Pisa*, dossier, Pisa, in [http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/anast\\_dossier06.pdf](http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/anast_dossier06.pdf), p. 21-22 - ultimo accesso in data 21-03-2012; OsservAzione, 2006, *Cittadinanze imperfette*, cit., p. 22.

<sup>173</sup> Così, per esempio, il 12 Maggio 2004 il Sindaco Paolo Fontanelli scriveva sulla stampa locale: «Sono in 500 nel nostro territorio e il Comune, da tempo, va dicendo che non è più possibile accogliere altri nomadi. Siamo ad un livello di saturazione. Il bicchiere è colmo: un'altra goccia potrebbe essere di troppo. E l'ultima goccia, quel *di troppo* è costituito dall'arrivo di una cinquantina di nomadi rumeni che ha occupato l'ex casa del custode dell'Arno a Riglione dopo un periodo di accampamento sotto al ponte delle Bocchette. Una presenza che rischia di minare il piano dell'amministrazione». Per il Sindaco, l'arrivo di quei Rom romeni era dovuto anche all'azione di alcune associazioni che avrebbero *incentivato* i flussi migratori: «Queste associazioni non si rendono conto che non è questo il modo di gestire il problema. Bisogna avere un senso del limite e noi siamo da tempo ad un livello di saturazione. Il problema va controllato, mentre queste associazioni hanno dato prova di irresponsabilità» (Parlato G., *Con i nomadi si rischia l'ingestibilità. Il Sindaco: basta, non possiamo più accogliere altre persone*, «Il Tirreno», cronaca di Pisa, 12 Maggio 2004).

La teoria dell'«effetto richiamo» è del resto largamente condivisa da Sindaci e amministratori locali, tanto da far capolino persino nei documenti ufficiali dell'ANCI<sup>174</sup>.

Si tratta però di una teoria semplicistica, che pur cogliendo alcuni aspetti reali, non fa i conti con la *complessità* dei fenomeni migratori. Una ormai vastissima letteratura sulle cause di tali fenomeni<sup>175</sup> dimostra che i flussi sono originati da una gamma assai ampia di fattori: le forme di *regolazione politica* delle migrazioni – la maggiore o minore “generosità” nell'accoglienza, così come le norme in materia di ingresso e soggiorno – costituiscono solo *un elemento tra i tanti*, le cui conseguenze peraltro non sono affatto lineari (non è scontato che politiche di apertura e di accoglienza generino nuovi flussi, così come non è per nulla ovvio che scelte più restrittive abbiano un effetto di *dissuasione* nei confronti di ulteriori arrivi<sup>176</sup>).

## 1.7. Politiche di accoglienza e scarsità di risorse

Le retoriche del “limite”, e i timori di un “effetto richiamo”, riproducono del resto orientamenti già diffusi nel periodo della costruzione dei “campi nomadi”. Tra la seconda metà degli anni Ottanta e il primo scorcio dei Novanta, mentre le amministrazioni locali cominciavano ad istituire le prime “aree attrezzate” per l'accoglienza dei Rom, molti Sindaci stabilirono “numeri chiusi”, e avviarono nuovi sgomberi per le famiglie che non si erano viste assegnare spazi negli insediamenti autorizzati<sup>177</sup>. Da allora, la scelta di allestire “campi-sosta” si è sempre accompagnata a politiche di allontanamento: i “campi” e gli “sgomberi” sono divenuti una sorta di binomio inscindibile nelle politiche locali.

<sup>174</sup> Nel parere reso a proposito della “strategia nazionale di inclusione”, l'associazione dei comuni ha spiegato ad esempio che «l'attivazione di servizi di buon livello attiva un “effetto richiamo” che polarizza le presenze in un dato territorio, finendo per rendere tali servizi non più sostenibili». Cfr. ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), 2012 *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011. Parere*, prot. n. 13 W/LP/UI/CO bs-12, Roma, p. 1. Ringrazio il consigliere comunale di Pisa Sandro Modafferi per avermi inviato il documento, di cui non conoscevo l'esistenza.

<sup>175</sup> Gli studi sulle cause delle migrazioni sono così numerosi che è impossibile fornirne un quadro dettagliato. Per un primo inquadramento si veda almeno: Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, in particolare cap. II, pp. 33-52; Zanfrini L., 2004, *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari-Roma, in particolare cap. III, pp. 69-101; Maciotti M.I., Pugliese E., 2003, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Bari-Roma, Laterza, in particolare cap. I, pp. 3-21; Ambrosini M., 2010, *Richiesti e respinti. L'immigrazione italiana, come e perché*, Milano, Il Saggiatore; Harris N., 2000, *I nuovi intoccabili. Perché abbiamo bisogno degli immigrati*, Milano, Il Saggiatore; Stalker P., 2003, *L'immigrazione*, Roma, Carocci, in particolare cap. II, pp. 25-46; Pollini G., Scidà G., 2002, *Sociologia delle migrazioni e della società multietnica*, Milano, Franco Angeli, in particolare Parte Prima, pp. 13-182; Cotesta V., 1999, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturale*, Bari-Roma, Laterza.

<sup>176</sup> La letteratura sociologica è ricca di esempi sugli effetti «controintenzionali», o «perversi», della regolazione pubblica. Si è osservato spesso, ad esempio, come politiche restrittive in materia di immigrazione possano in alcuni casi *incrementare* i flussi in entrata anziché diminuirli. Per un primo inquadramento del problema si veda almeno: Ambrosini M., 2005, *op. cit.*, pp. 47-52; Chiuri M.C., Coniglio N., Ferri G., 2007, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Bologna, Il Mulino, in particolare pp. 102-105.

<sup>177</sup> I saggi raccolti nell'ormai storico volume curato da Piero Brunello (Brunello P., 1996, *op. cit.*) documentavano numerosi casi del genere. Così, per esempio, a Bologna – dopo l'arrivo dei profughi dalla ex-Jugoslavia, nei primi anni Novanta – il Comune cercava di allontanare i Rom non riconosciuti come rifugiati,

*Superare* questo stato di cose significa non ripercorrere le stesse strade, non riprodurre i medesimi meccanismi di allora. E' dunque opportuno interrogarsi anche sul modo in cui si affronta il tema, pur decisivo, dei *limiti* delle risorse disponibili: *come possono gli enti locali promuovere l'integrazione sociale e l'inserimento abitativo per tutti i Rom e i Sinti presenti nei rispettivi territori, se mancano i finanziamenti?*

Per affrontare questo nodo è opportuno tener conto di due elementi di riflessione, che spesso nei dibattiti pubblici restano in ombra.

Il primo riguarda proprio i *costi* delle politiche repressive: come dimostra una letteratura sufficientemente ampia, seppur ancora embrionale<sup>178</sup>, tanto il mantenimento dei "campi nomadi", quanto i cicli ripetuti di sgomberi, richiedono ingenti stanziamenti da parte degli enti pubblici. Alcune inchieste, effettuate da giornalisti o da ricercatori specializzati, hanno evidenziato ad esempio come un singolo intervento di sgombero, in una grande città, possa costare dai 15 ai 20 mila euro<sup>179</sup>. D'altra parte, stando ad alcune recenti ricerche, il Comune di Roma spende, per ciascuna famiglia ospitata nei campi e nei "villaggi" del "Piano Nomadi", più di 2.500 euro al mese<sup>180</sup>.

Il secondo elemento di riflessione riguarda invece le *finalità* delle politiche inclusive. Queste vengono percepite unicamente come un *costo*: si dimentica però che il loro scopo è quella di rendere *autonome* le famiglie beneficiarie. A

---

spingendoli verso i comuni vicini (*ibidem*, pag. 100). Il Comune di Milano – tra i primi ad allestire "campi sosta" per i Rom – dichiarava a più riprese la propria volontà di *contenere le presenze* entro numeri "tollerabili": nella primavera del 1993, il vicesindaco Intiglietta sosteneva che la città era in grado di accogliere non più di 800 Rom; più tardi il Sindaco Formentini protestava sostenendo che «Milano non può diventare una casbah (*sic*), accollandosi i 2.000 Rom attualmente presenti nel suo territorio» (*ibidem*, pag. 201). All'inizio del 1996 il Comune di Padova, che due anni prima aveva allestito tre piccoli campi Rom per "superare" l'insediamento di Via Ticino, disponeva il rimpatrio volontario per le famiglie insediatesi abusivamente in un terreno di Via Annibale da Bassano (*ibidem*, pag. 231). Nel 1990 il Comune di Firenze, mentre stanziava appositi finanziamenti per risanare i campi di via Poderaccio, disponeva il "numero chiuso", e ordinava l'allontanamento di 300 Rom, abitanti nello stesso Poderaccio ma considerati "abusivi" e "in eccesso" (*ibidem*, pag. 127).

<sup>178</sup> Per una piccola rassegna di questa letteratura rimando a Bontempelli S., 2011, Il paese degli sgomberi (e dei campi). Le politiche locali sulle popolazioni Rom e Sinte in Italia, in Lunaria, a cura di, *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Roma, Edizioni dell'Asino, pp. 45-53.

<sup>179</sup> Secondo dati forniti ufficialmente dal Comune di Milano, l'amministrazione avrebbe impiegato circa 5 milioni e 400 mila euro per effettuare i 250 sgomberi nel periodo Gennaio 2007-Aprile 2010: fatti due conti, significa che ciascun intervento ha avuto un costo medio di 21mila 600 euro. Secondo l'Associazione 21 Luglio, a Roma ogni sgombero costa dai 15 ai 20mila euro. Le cose non sembrano molto diverse anche in realtà più piccole: secondo dati forniti dal Comune, a Pisa lo smantellamento dei campi abusivi costa dai 10 ai 18 mila euro per ciascuna operazione. E' opportuno ricordare tuttavia che non esistono al momento criteri certi e condivisi sulle voci di spesa da includere nel conteggio: queste cifre devono perciò intendersi come *ordini di grandezza*, non come dati certi e incontrovertibili. Si veda, per queste informazioni, Bontempelli S., 2011, *op. cit.*, pp. 46-47.

<sup>180</sup> Secondo quanto riferisce Carlo Stasolla, ricercatore dell'Associazione 21 Luglio, per ogni Rom ospitato in un "villaggio" il Comune spende mensilmente circa 500 euro (cfr. Camaioni M., 2011, *Roma, un prezzo salato*, in «Popoli. Mensile dei gesuiti», n. 2). D'altra parte, secondo una recente indagine relativa agli insediamenti nella capitale, quasi il 70% dei nuclei Rom è composto da cinque o più persone (cfr. Roma Capitale – Assessorato alla Promozione dei servizi sociali e della salute, 2010, *Un nuovo Piano sociale per Roma Capitale – strumento di lavoro per il confronto e la proposta*, pubblicazione del Comune di Roma, alla pagina <http://www.retesociale.it/pdf/piano-regolatore-sociale-2010/piano-regolatore-sociale-documento-di-sintesi-aggiornato-25-ottobre.pdf>, p. 140, ultimo accesso in data 25-03-2012). Nella stragrande maggioranza dei casi il Comune spende dunque, per ciascuna famiglia, più di 2.500 euro mensili.

fronte dunque di un *investimento iniziale*, più o meno rilevante, le politiche di accoglienza consentono di *ridurre* fortemente gli oneri a carico degli enti pubblici: ogni famiglia *sottratta* ad un “campo nomadi”, *liberata* dal circuito insediamenti abusivi/sgomberi, inserita in alloggio e autonoma dal punto di vista del reddito, cessa di essere un *onere* e si trasforma in una *risorsa* per la comunità (si pensi alle tasse e ai contributi INPS che vengono versati per ciascun lavoratore impiegato regolarmente).

Certo, non tutti gli interventi di inserimento vanno a buon fine, e non sempre riescono ad ottenere la *completa autonomia* dei nuclei familiari: resta comunque il fatto che *l'integrazione sociale* è da sempre la via maestra anche per *ridurre la dipendenza dagli interventi assistenziali*, e dunque per contenere gli oneri a carico delle amministrazioni pubbliche.

Se letta da questo punto di vista, la questione della *scarsità di risorse* può essere affrontata in modi diversi da quelli sin qui seguiti. Di fronte al *riprodursi* – spesso fisiologico – di condizioni di marginalità abitativa, invocare “numeri chiusi” e “tetti massimi” di presenze *tollerabili*, lamentare l’“effetto richiamo” delle politiche di accoglienza, trincerarsi dietro i “limiti invalicabili” delle risorse, rischia di alimentare la spirale perversa degli sgomberi e dell’esclusione sociale. Atteggiamenti del genere sono espressione di un approccio “rassicurativo” nei confronti dell’opinione pubblica<sup>181</sup>, ma non contribuiscono a un governo *efficace* di fenomeni complessi.

L’esperienza degli ultimi venti anni suggerisce un approccio più pragmatico – e meno ideologico – al tema dei *limiti quantitativi* di un’azione progettuale. Al momento di varare un programma di inserimento abitativo, anziché stabilire uno spartiacque invalicabile tra gli *inclusi* (coloro che usufruiscono degli interventi di accoglienza) e gli *esclusi* (destinatari solo di sgomberi), è forse più efficace immaginare forme di *turn-over*, di *avvicendamento* dei beneficiari. Così, quando una famiglia inserita in un progetto si rende autonoma dal punto di vista del reddito, può subentrare nello stesso progetto un altro nucleo fino ad allora escluso, in un ciclo potenzialmente continuo (e virtuoso).

I programmi di integrazione sociale debbono cioè essere pensati come *azioni prolungate nel tempo, dirette a beneficiari diversi che si avvicendano tra loro*: la retorica dell’*esemplarità* e della *unicità*, così tipica di molti progetti locali, rischia invece di limitare l’efficacia degli interventi, e di *riprodurre* i problemi che si vorrebbero superare. Per dare concreta attuazione a questo approccio, è necessario

<sup>181</sup> «Le politiche migratorie», scrive Laura Zanfrini, «hanno dovunque un intento *rassicurativo*, mirano cioè a fornire, quanto meno, la parvenza della capacità di tenere sotto controllo una pressione migratoria percepita – e strumentalmente rappresentata – come incontenibile, e di proporre percorsi di incorporazione dei *new comers* che assecondino l’aspettativa della cittadinanza di garantirsi un accesso privilegiato alle risorse e alle opportunità sociali. Chiamate a governare un fenomeno che in buona misura travalica il loro raggio di azione, e capacità di incidenza, le *élites* politiche fanno ampio ricorso a strumenti simbolici che mirano ad affermare l’apparenza di un controllo, più che un controllo effettivo. Le politiche assumono così, sempre più spesso, una funzione simbolica, che conferma l’autorità dei cittadini, “proprietari dello Stato”, di stabilire chi abbia diritto a farne parte» (Zanfrini L., 2004, *op. cit.*, p. 134). Ci sembra che queste considerazioni, riferite alle politiche migratorie degli Stati-nazione in Europa, valgano anche per il nostro caso.

attivare *forme differenziate di accoglienza*: accanto ai programmi di inserimento abitativo a lungo termine (assegnazione di alloggi, micro-aree, villaggi ecc.), è necessario allestire *strutture ricettive di carattere emergenziale*, in grado di garantire a costi contenuti una qualche forma di ricovero per tutte le situazioni più urgenti.

Va in questa direzione una **recente proposta formulata da Casa della Carità al Comune di Milano**: quella di costruire un “polmone dell’accoglienza”, ossia un insieme di strutture destinate ad ospitare famiglie in condizioni di grave disagio abitativo, in attesa che queste vengano inserite in programmi più ampi di inserimento e di inclusione<sup>182</sup>.

Interessante, da questo punto di vista, sembra essere anche **la riflessione avviata dal Comune di Bologna**. Dopo lo smantellamento delle strutture di accoglienza, è stato predisposto con fondi Unrra un progetto per la ristrutturazione della residenza “Gandhi” di Via Piratino (uno dei luoghi di accoglienza “svuotati” dal Piano d’Azione)<sup>183</sup>. L’obiettivo è quello di creare una *struttura provvisoria* per tutte le famiglie che attendono di essere incluse nei programmi di inserimento.

Infine, un’ultima esperienza da menzionare è quella della cosiddetta “cabina di regia” allestita dalla **Regione Toscana**. Il 16 Febbraio 2011, il consiglio regionale approvava una mozione in cui si dichiarava «l’inutilità della pratica degli sgomberi che (...) non fanno altro che trasferire su un altro territorio gli stessi problemi, con un aggravamento delle condizioni di sicurezza, igieniche e sanitarie di chi li subisce». Sulla base di queste considerazioni, il consiglio impegnava la Giunta alla predisposizione di un piano - corredato di idonee risorse - per evitare allontanamenti forzati e per predisporre soluzioni alternative, anche temporanee e provvisorie, di concerto con i Comuni interessati<sup>184</sup>. Dopo l’approvazione della mozione, l’assessorato regionale alle Politiche Sociali ha istituito la “cabina di regia”, un tavolo permanente di consultazione con gli enti locali, con il compito di risolvere le situazioni più critiche senza ricorrere ad azioni repressive<sup>185</sup>.

---

<sup>182</sup> Cfr. Casa della Carità, *Per un nuovo Piano dell’abitare*, comunicato stampa, Milano, 15 Novembre 2011, <http://www.casadellacarita.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/154> - ultimo accesso in data 05-03-2012.

<sup>183</sup> Si veda la parte conclusiva del ragionamento in Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit.

<sup>184</sup> Cfr. Regione Toscana – Consiglio Regionale: Monica Sgherri, Vittorio Bugli, Marta Gazzarri e Pieraldo Ciucchi, mozione n. 171 del 17 Febbraio 2011, *in merito alla predisposizione di un piano finalizzato al superamento delle attuali condizioni di pericolo e degrado in cui versano uomini, donne e bambini di etnia Rom soggiornanti sul territorio toscano*. Per il testo della mozione si veda <http://prcgruppotoscana.it/AreaRiservata/atti-approvati-in-consiglio/mozioni/n-171>. Per la relativa discussione in consiglio regionale si veda Regione Toscana - Atti Consiliari IX Legislatura – Resoconti integrali, *Seduta n. 32/P del 16-02-2011*, Firenze 2011, pag. 17 – per entrambi i link ultimo accesso in data 03-05-2012).

<sup>185</sup> Non avendo *potestà normativa* sulla materia, la Regione non ha potuto impedire iniziative autonome da parte dei Comuni: così, anche dopo l’avvio della «cabina di regia», sul territorio toscano sono avvenuti altri sgomberi. Emblematico è il caso del Comune di Pisa, che il 10 Agosto 2011 ha allontanato con la forza 88 persone, di cui 30 minori, senza fornire alcuna soluzione alternativa. «Rimango sorpreso e preoccupato», scriveva l’assessore regionale Allocca commentando lo sgombero, «da una scelta che rischia di vanificare un percorso (...) basato sulla collaborazione tra istituzioni per la ricerca di soluzioni al fenomeno» (cfr. Taverniti F., *Sgombero campo Rom Cisanello, Allocca: “Scelta che ci sorprende e preoccupa”*, comunicato stampa, 12 Agosto 2011, dal sito della Regione Toscana, <http://toscana-notizie.it/blog/2011/08/12/sgombero-campo-Rom-cisanello-allocca-%E2%80%99Cscelta-che-ci-sorprende-e-preoccupa%E2%80%9D/>), ultimo accesso in data 23-03-2012). Su tutta la vicenda degli sgomberi in Toscana nell’estate 2011 si veda anche: Chiari C., *Ferragosto di sgomberi in Toscana*, «Il Manifesto», 13 Agosto 2011.

Si tratta, come si vede, di esperienze ancora in fase di sperimentazione: che tuttavia indicano strade possibili da percorrere, per evitare il riprodursi di sgomberi e allontanamenti forzati.

## 1.8. Via Triboniano, Milano: dall'emergenza al progetto

A Milano, le recentissime esperienze di superamento dei campi e di inserimento abitativo sono state sperimentate in un contesto assai particolare, quello della cosiddetta "emergenza nomadi". Vediamo più da vicino<sup>186</sup>.

Il 21 Maggio 2008, il Governo Berlusconi emanava un decreto in cui veniva dichiarato lo "stato di emergenza" in relazione agli insediamenti di "nomadi" (*sic*) in Campania, Lombardia e Lazio<sup>187</sup>. Con tre ordinanze di Protezione Civile, il Governo dettava poi disposizioni per l'attuazione degli interventi relativi all'emergenza<sup>188</sup>. Successivamente, con ulteriori decreti, lo *stato di emergenza* veniva prorogato al 31 Dicembre 2011<sup>189</sup>.

Sulla base di questi provvedimenti (poi dichiarati illegittimi dal Consiglio di Stato<sup>190</sup>), per l'anno 2009 veniva stanziato dal Ministero dell'Interno un fondo speciale per le iniziative relative alla *sicurezza*. Al Comune di Milano erano destinati circa 13 milioni di euro per un "progetto di riqualificazione, messa in sicurezza e alleggerimento delle aree adibite a campi nomadi, integrazione sociale della relativa popolazione ed eliminazione di alcune aree"<sup>191</sup>. Conosciuto come "Piano Maroni", il progetto prevedeva la ristrutturazione di alcuni campi-sosta regolari, "interventi sociali" all'interno dei principali insediamenti, nonché la chiusura di quattro campi: Via Bonfadini, Via Negrotto, Via Novara e Via Triboniano.

**Per quanto riguarda Via Triboniano**, gli interventi di inserimento abitativo<sup>192</sup> sono stati affidati alla Fondazione Casa della Carità, associazione con una lunga esperienza a contatto coi Rom, già da tempo attiva al Triboniano con progetti specifici e percorsi di inserimento.

<sup>186</sup> Riprendo qui in forma sintetica alcuni ragionamenti sviluppati in un mio precedente articolo: si veda Bontempelli S., 2011, *op. cit.*, pp. 45-53.

<sup>187</sup> DPCM 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia* (GU n. 122, 26-5-2008).

<sup>188</sup> OPCM 30 maggio 2008, n. 3676 per il Lazio; OPCM 30 maggio 2008, n. 3677 per la Lombardia; OPCM 30 maggio 2008, n. 3678 per la Campania.

<sup>189</sup> DPCM 28 maggio 2009, *Proroga dello stato di emergenza, fino al 31 dicembre 2010, per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*; e DPCM 17 Dicembre 2010, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto*. Sulla proroga dello "stato di emergenza", e sulle sue conseguenze, si vedano le importanti considerazioni di Hermanin C., *Emergenza Rom, la disuguaglianza dei poteri speciali*, in «La Stampa», 8 Febbraio 2011.

<sup>190</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011, *Stato di emergenza dichiarato nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania in relazione agli insediamenti di comunità nomadi*.

<sup>191</sup> Direttiva 19-11-2009, Commissario emergenza nomadi in Lombardia (Prot 9b1/200900398).

<sup>192</sup> Le informazioni e i dati che seguono mi sono stati forniti direttamente dagli operatori di Casa della Carità.

All'avvio dell'azione progettuale, il campo era abitato da 105 famiglie, per un totale di 600 persone, in prevalenza di nazionalità romena. Il primo passo è stato quello di individuare ed attivare un *progetto personalizzato e condiviso* di uscita dal campo: a ciascun nucleo veniva prospettata la scelta tra un contributo economico per il rientro assistito in Romania<sup>193</sup>, o l'avvio di un percorso di inserimento in Italia. Casa della Carità avrebbe poi seguito tutte le famiglie che avessero optato per la seconda alternativa.

Per ogni nucleo familiare è stato predisposto un progetto *integrato*, cioè non limitato alla sola assegnazione di un alloggio: particolare attenzione è stata dedicata all'inserimento lavorativo, condizione necessaria per raggiungere l'autonomia economica. Alcune azioni relative al lavoro hanno anzi *preceduto* l'ingresso in alloggio: sono state attivate 35 borse lavoro utilizzando i fondi previsti dal Piano Maroni, in modo da assicurare un reddito e un primo inserimento alle persone più fragili.

Il progetto ha registrato notevoli successi, soprattutto sul versante abitativo: delle 52 famiglie che hanno optato per l'inserimento in Italia (rifiutando, quindi, il contributo economico per il rientro al proprio paese), 20 hanno ottenuto un alloggio ALER mediante contratto di sub-affitto con Casa della Carità e CEAS (Centro Ambrosiano di Solidarietà); 8 hanno ottenuto un alloggio popolare mediante inserimento in graduatoria; 18 hanno affittato una casa sul mercato privato; 5 hanno usufruito di appartamenti destinati all'*housing* temporaneo di associazioni; e una ha acquistato un alloggio con mutuo trentennale.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, non sono ancora disponibili dati definitivi sull'esito del progetto: a fronte di indubbi successi – casi di persone che hanno trovato un impiego, rendendosi del tutto autonome dai progetti di accoglienza – si sono registrati anche alcuni elementi critici. La crisi economica ha infatti determinato il fallimento di alcuni inserimenti promossi tramite le Borse Lavoro, o addirittura la perdita di un impiego stabile da parte di alcuni capofamiglia. Ciò ha ovviamente determinato il prolungarsi dei percorsi di accompagnamento e di sostegno, con oneri maggiori a carico degli enti pubblici e della Fondazione Casa della Carità.

Resta il fatto che l'esperimento di Via Triboniano si caratterizza per una spiccata "multi-dimensionalità": accanto all'assegnazione di alloggi, si è lavorato per l'inserimento sociale e per il reperimento di un lavoro.

Queste azioni sono state promosse utilizzando i finanziamenti del cosiddetto "Piano Maroni": ed è probabilmente questo l'aspetto più innovativo del progetto. Come si è visto, infatti, quel piano rappresentava un tassello di una più ampia politica nazionale, segnata da un approccio fortemente emergenziale e di ordine pubblico<sup>194</sup>. Casa della Carità ha utilizzato il Piano Maroni, capovolgendone per

---

<sup>193</sup> Il "contributo al rimpatrio" – dell'entità di 13.000 euro per ciascun nucleo familiare – ha rappresentato in realtà uno dei principali punti di debolezza dell'intero progetto. Molti Rom hanno usufruito dell'incentivo, sono tornati in Romania, per poi rientrare di nuovo in Italia. Oggi vivono in campi abusivi.

<sup>194</sup> Si veda sul punto Amnesty International, 2011, "Tolleranza zero verso i Rom". *Sgomberi forzati e discriminazione contro i Rom a Milano*, Roma, disponibile online al sito web di Amnesty alla pagina <http://www.amnesty.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/9%252F4%252F3%252FDF.af9a67c2e4830a671803/P/BLOB%3AID%3D5321> (consultata il 25-03-2012).

molti aspetti il significato: i fondi destinati all'«emergenza» sono stati impiegati per soluzioni di lungo periodo, e per progetti di inserimento sociale duraturo. Da questo punto di vista, l'esperienza di Triboniano mostra che è *possibile perseguire politiche inclusive a livello locale, anche in un contesto più complessivo in cui prevalgono orientamenti di segno diverso.*

### **1.9. “Costruire casa con le proprie mani”: l'autorecupero tra vertenza e progetto**

Per concludere questa piccola “carrellata” di *buone pratiche*, vanno menzionati gli interventi di *auto-recupero* di edifici dismessi, effettuati dagli stessi Rom e Sinti per lo più nell'ambito di programmi locali di inserimento abitativo.

Il progetto più noto, anche nella letteratura di riferimento<sup>195</sup>, è senz'altro quello del **“Dado” a Settimo Torinese**, in provincia di Torino, di cui parliamo più diffusamente in un altro capitolo di questo volume<sup>196</sup>. La novità di questa esperienza, avviata dall'Associazione Terra del Fuoco, si può riassumere con lo slogan *“costruire la casa con le proprie mani”*: il Dado è nato infatti per realizzare un processo di inclusione appunto attraverso l'*autorecupero* di uno stabile abbandonato, concesso in uso gratuito dal Comune di Settimo Torinese.

Nella prima fase otto famiglie Rom hanno realizzato la ristrutturazione e il riadattamento dell'edificio. Concluso il lavoro, le famiglie si sono trasferite nella struttura, pagando un modesto canone di affitto.

Il “Dado” è tuttavia un alloggio temporaneo, e le attività del progetto sono finalizzate a rendere autonome le famiglie. L'obiettivo è quello di realizzare un ampio *turn-over* tra i beneficiari: ogni volta che un nucleo si rende autonomo e fuoriesce dal progetto, un altro nucleo, proveniente dai campi regolari o “abusivi” della provincia di Torino, può subentrarvi.

L'esperienza di Settimo Torinese ha consentito tra l'altro di contenere fortemente i costi a carico dell'ente pubblico: l'associazione Terra del Fuoco ha calcolato, per i soli costi di ristrutturazione, un risparmio del 37%, mentre la spesa annuale di gestione dell'immobile non supera i 10.000 euro<sup>197</sup>.

<sup>195</sup> Si veda per esempio De Salvatore A. e Riboni S., 2009, Settimo Torinese: il processo di autocostruzione e autorecupero come strumento di inclusione sociale, in Vitale T., a cura di, *op. cit.*, pp. 244-248; Bia G., 2009, *op. cit.*, pp. 140-151; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), 2009, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, cit., p. 89; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, 2009, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, cit., Allegato IV, «Buone Prassi», cit., pag. 15; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - ANCI - Cittalia, 2010, *op. cit.*, pp. 69-71; Zincone G., 2010, *op. cit.*, pag. 5.

<sup>196</sup> Cfr. capitolo “Le buone pratiche per (e con) i Rom migranti”.

<sup>197</sup> Questi dati mi sono stati forniti dagli operatori dell'associazione.



Nella direzione dell'autorecupero va anche il progetto **“Casa è/e lavoro” varato dal Comune di Messina**<sup>198</sup>, esito finale di una complessa vicenda legata allo storico campo nomadi della città: il “Villaggio Fatima” di Via San Raineri, abitato da circa 80 Rom provenienti dalla ex Jugoslavia.

All'inizio del 2010, a seguito dell'approvazione di un ampio progetto urbanistico relativo alla zona, le autorità locali decidono di smantellare il “Villaggio Fatima”. Il 2 Febbraio, alle cinque del mattino, alcune pattuglie della Polizia Municipale irrompono al campo, e procedono all'identificazione di tutti i presenti: secondo le testimonianze dei capifamiglia, diffuse qualche giorno dopo dalle associazioni di volontariato<sup>199</sup>, gli abitanti vengono divisi tra “regolari” e “irregolari”; viene annunciato l'imminente sgombero, accompagnato dall'espulsione di tutti i Rom privi di documenti di soggiorno.

Pochi giorni dopo, il 9 Febbraio, alcune associazioni – tra le quali ARCI, Caritas Diocesana, Comunità di Sant'Egidio, organizzazioni locali di Rom e di immigrati – lanciano un appello alle istituzioni affinché lo sgombero venga sospeso, e affinché si individuino delle soluzioni abitative per tutti gli abitanti del campo<sup>200</sup>. Sulle prime l'appello non sembra avere buon esito: il 6 Aprile 2010, anzi, l'Autorità Portuale emana un'ordinanza formale di sgombero, che viene notificata tramite Polizia Municipale<sup>201</sup>. Le famiglie Rom, assistite dalle associazioni, decidono di rivolgersi al giudice: il TAR di Catania, pur rigettando il ricorso, ordina alle autorità di procedere in modo graduale, garantendo qualche soluzione almeno alle famiglie con bambini<sup>202</sup>.

Dopo alcuni mesi di complesse trattative tra l'amministrazione, le associazioni e le famiglie Rom, la situazione sembra sbloccarsi tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011<sup>203</sup>: la Giunta municipale decide infatti di richiedere al Ministero del Lavoro e

---

<sup>198</sup> Ringrazio l'amico giornalista Tonino Cafeo per le informazioni che mi ha fornito (ovviamente è solo mia la responsabilità di quanto riportato di seguito). Sull'esperienza messinese si veda anche Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, 2012, *op. cit.*, Allegato IV, «Buone Prassi», *op. cit.*, p. 14; Cafeo T., *Rom dello stretto*, in «Centonove», settimanale messinese di politica, cultura, economia, n. 15, 4 Maggio 2012. Si veda anche l'ampia documentazione disponibile al sito del circolo ARCI “Sankara”: <http://arcisankara.blogspot.it/search?q=Rom> (ultimo accesso in data 02-03-2012).

<sup>199</sup> Cfr. Redazionale, *Emergenza Rom a Messina*, 9 Febbraio 2010, dal sito del CESV di Messina, <http://www.cesvmessina.it/index.php/news/219-emergenzarommessina> (ultimo accesso in data 02-03-2012).

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> Cfr. Redazionale, *Messina, Rom presentano ricorso al Tar contro lo sgombero*, «Redattore Sociale», 21 Aprile 2010, <http://www.redattoresociale.it/DettaglioNotizie.aspx?idNews=303054> (ultimo accesso in data 02-03-2012); si veda anche l'ampia ricostruzione *ex-post* di tutta la vicenda in Cordaro C., 2011, *Evitato lo sgombero forzato a Messina, si lavora ora per la sistemazione provvisoria di tutte le famiglie Rom*, «Arcireport», settimanale a cura dell'ARCI nazionale, n. 13, p. 10.

<sup>202</sup> «Considerato che il ricorso non appare, allo stato, assistito da sufficienti elementi di fondatezza, stante la mancanza di un valido provvedimento di concessione dell'area demaniale – si legge nella delibera della camera di Consiglio del Tar di Catania del 12 Maggio 2010 -; rimane però fermo l'onere per le amministrazioni intimiate di procedere con la necessaria ed opportuna gradualità, tenuto conto degli interessi di particolare rilevanza cui è cenno in ricorso (se ed in quanto coinvolgono minori nelle operazioni di sgombero)» (Ordinanza TAR Catania, 12 Maggio 2010, citato in Redazionale, *Il Tar: “No allo sgombero forzato del campo di Messina. Occorre gradualità”*, «Redattore Sociale», 18 Maggio 2010, alla pagina web <http://www.redattoresociale.it/DettaglioNotizie.aspx?idNews=306882>, ultimo accesso in data 05-03-2012).

<sup>203</sup> Si veda, per una breve ricostruzione, Cordaro C., 2011, *op. cit.*

delle Politiche Sociali un finanziamento per un ampio progetto di auto-recupero di immobili dismessi<sup>204</sup>. Dal canto suo, il Ministero stanziava circa 190 milioni di euro nell'ambito del "Programma nazionale per il 2010 – Anno Europeo della lotta alla povertà all'esclusione sociale"<sup>205</sup>.

Il progetto prevede la collocazione delle famiglie del Villaggio Fatima in nuovi alloggi messi a disposizione dal Comune, sistemati e adeguati dagli stessi Rom. A questi ultimi verrà garantito il supporto dei tecnici comunali nonché l'assistenza, a titolo volontario, di professionisti inviati dagli ordini degli Architetti, degli Ingegneri e dei Geometri. Per favorire il percorso di autorecupero e autocostruzione, si prevede anche l'avvio di specifiche attività di formazione professionale rivolte ai Rom.

E' con queste premesse – radicalmente diverse, come si vede, da quelle di pochi mesi prima – che il Comune procede ad un nuovo smantellamento del campo, nell'Aprile 2011. Si tratta stavolta dell'intervento definitivo, perché dopo 22 anni lo storico campo di "Villaggio Fatima" cessa di esistere il 1 Aprile 2011<sup>206</sup>. Le modalità dello sgombero, effettuato a tarda notte e senza preavviso, suscitano molte perplessità tra le organizzazioni di volontariato che sin dall'inizio hanno assistito i Rom. Letta da un altro punto di vista, però, la vicenda ha dei risvolti indubbiamente innovativi<sup>207</sup>. Per tutti i Rom viene infatti individuata una soluzione provvisoria. Per le famiglie con regolare permesso di soggiorno e con figli minori a carico si prevede di avviare il progetto di autorecupero e di

<sup>204</sup> Cfr. Comune di Messina, Giunta Municipale, delibera n. 1135/10 del 15-12-2010, *Avviso pubblico per la presentazione di progetti sperimentali finalizzati al contrasto della povertà nell'ambito delle iniziative per l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Domanda di partecipazione*. Sulla delibera si vedano le notizie riportate nei quotidiani locali, in particolare: Bellantoni A., *Stanziate 190mila euro per la "ricostruzione" alloggi dei Rom*, in «Infomessina», quotidiano online, 15 Dicembre 2010, al sito internet [http://www.infomessina.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14536:il-comune-esita-un-progetto-sperimentale-di-lotta-alla-poverta&catid=40:news&Itemid=2](http://www.infomessina.it/index.php?option=com_content&view=article&id=14536:il-comune-esita-un-progetto-sperimentale-di-lotta-alla-poverta&catid=40:news&Itemid=2) (ultimo accesso in data 03-04-2012); Redazionale, *L'amministrazione comunale dice "sì" ad un progetto in favore dei Rom presenti nel territorio comunale*, in «Tempo Stretto», quotidiano online di Messina e provincia, 15 Dicembre 2010, <http://www.tempostretto.it/news/%E2%80%99amministrazione-comunale-dice-%E2%80%9C%C3%AC%E2%80%9D-ad-un-progetto-favore-dei-Rom-presenti-nel-territorio-comu> - ultimo accesso in data 03-04-2012.

<sup>205</sup> Cfr. Bellantoni A., *op. cit.*

<sup>206</sup> Cfr. Redazionale, *Dopo 22 anni sgomberato il campo nomadi di Messina*, in «Infomessina», quotidiano online, 1 Aprile 2011, consultabile sul sito internet del giornale alla pagina web [http://www.infomessina.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16751:dopo-22-anni-sgomberato-il-campo-nomadi-dimessina&catid=40:news&Itemid=2](http://www.infomessina.it/index.php?option=com_content&view=article&id=16751:dopo-22-anni-sgomberato-il-campo-nomadi-dimessina&catid=40:news&Itemid=2) - ultimo accesso in data 03-04-2012.

<sup>207</sup> «Di fronte al dramma di Lampedusa o degli sgomberi dei Rom romani e milanesi», scrivono Giulia Zuccotti e Tonino Cafeo all'indomani dello sgombero, «il percorso che ha condotto a quest'esito può apparire addirittura esemplare. Negli ultimi dodici mesi infatti il Comune di Messina non si è sottratto al confronto con le associazioni antirazziste e di volontariato che si sono impegnate per una soluzione civile e partecipata della questione. Questo dato, però, non dovrebbe farci chiudere gli occhi sulle contraddizioni che sono emerse (...). Alcuni particolari di come si è svolta la vicenda lasciano francamente insoddisfatti. Bambini e anziani svegliati dalla luce cruda delle fotoelettriche e dal rumore dei gruppi elettrogeni, famiglie discriminate – o che comunque così si sono sentite – nell'assegnazione delle case (...). Un bilancio finale dell'operazione "Esodo dei Rom" non è perciò ancora possibile. Valutando le luci e le ombre di ciò che è stato fatto finora, restano aperti degli interrogativi non secondari. Saranno rispettati modi e tempi dell'autocostruzione? Si provvederà a fornire ai minori gli strumenti adeguati (a partire dallo scuolabus) perché non si perdano i frutti dell'integrazione scolastica fin qui praticata?» (Zuccotti G. e Cafeo T., 2011 *Campo Rom. Siamo alla svolta tanto attesa?*, in «Nuovo Soldo», blog messinese, 5 Aprile 2011, in <https://nuovosoldo.wordpress.com/2011/04/05/campo-Rom-siamo-alla-svolta-tanto-attesa/>, ultimo accesso in data 03-05-2012).

autocostruzione: nel frattempo, esse vengono collocate in alcune strutture provvisorie di accoglienza, predisposte dall'amministrazione comunale<sup>208</sup>. Tutti gli altri nuclei vengono indirizzati in alloggi temporanei gestiti dalla Caritas Diocesana, nell'ambito di un progetto finanziato dalla Regione<sup>209</sup>. Nei prossimi mesi partirà il progetto di autorecupero, che dovrebbe concludersi con l'inserimento dei nuclei negli edifici da loro stessi ristrutturati.

Se quelle di Settimo Torinese e di Messina sono esperienze promosse in collaborazione con gli enti locali, è interessante osservare che l'auto-recupero compare spesso nelle richieste e nelle vertenze attivate dagli stessi Rom e Sinti in diverse città italiane. **E' il caso, per esempio, dei Rom romeni del campo di Via Centocelle a Roma:** sgomberati nel Novembre 2011, senza che fosse prevista una sistemazione alternativa, i nuclei familiari hanno partecipato, assieme a gruppi di senza casa italiani e stranieri, all'occupazione dell'ex stabilimento Heineken in via dei Gordiani. Nuovamente sgomberati anche da quella struttura, con l'aiuto dell'associazione "Popica Onlus" hanno presentato un progetto di autorecupero su un bando pubblico, ma non hanno ottenuto il relativo finanziamento<sup>210</sup>.

A Pisa, in una lettera aperta indirizzata al Sindaco e alla città, i Rom romeni provenienti da cinque campi non autorizzati chiedevano, alla fine del 2008, «che il Sindaco non faccia sgomberi e che si trovi insieme una soluzione per vivere normalmente come gli altri italiani. Ci sono i modi per fare questo che non sono sgomberi (*come l'autorecupero delle case abbandonate*)»<sup>211</sup>. L'anno precedente, a Viareggio un gruppo di Rom romeni aveva occupato uno stabile in disuso di proprietà dell'ENEL, chiedendo al Comune di avviare un progetto di autorecupero dello stesso edificio<sup>212</sup>.

Come si vede dagli ultimi due casi, si tratta spesso di proposte generiche, prive di respiro progettuale e di riferimenti concreti: esse tuttavia mostrano come quella dell'auto-recupero sia una soluzione suggerita spesso da gruppi di Rom e Sinti. Si tratta dunque di una strada che meriterebbe di essere esplorata e sperimentata, favorendo il più possibile la partecipazione e il coinvolgimento dei diretti interessati.

---

<sup>208</sup> A questo scopo, il Comune mette a disposizione cinque appartamenti di emergenza abitativa e una scuola dismessa. Si veda *ibidem*.

<sup>209</sup> Cfr. Cafeo T., *op. cit.*

<sup>210</sup> Si veda Popica Onlus, 2011, *Il percorso con la comunità Rom e romni dell'ex insediamento di Via di Centocelle*, Roma, reperibile al sito internet di Popica Onlus alla pagina web [http://www.popica.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19:il-percorso-con-la-comunita-Rom-e-romni-dell'ex-insediamento-di-via-di-centocelle-&catid=7:progetto-Rom&Itemid=8](http://www.popica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=19:il-percorso-con-la-comunita-Rom-e-romni-dell'ex-insediamento-di-via-di-centocelle-&catid=7:progetto-Rom&Itemid=8); Popica Onlus, 2011, *Metropoliz. La città meticcica nella metropoli*, Roma, <http://www.popica.org/images/stories/metropoliz.pdf> - per entrambi ultimo accesso 03-04-2012).

<sup>211</sup> Cfr. *Dicembre 2008, la lettera dei Rom rumeni alla città*, dal sito dell'associazione Africa Insieme: <http://africainsieme.wordpress.com/2009/10/02/dicembre-2008-la-lettera-dei-Rom-rumeni-alla-citta/> (ultimo accesso in data 02-02-2012). Per il contesto dal quale è nata la lettera si veda Prosperi A., *Quel Natale nelle baracche*, «La Repubblica», 24 Dicembre 2008, pag. 27.

<sup>212</sup> Cfr. Andreucci M., *Viareggio: venti famiglie di Rom romeni per l'autorecupero*, in «Romano Lil», edizione telematica a cura di Opera Nomadi nazionale, 14 Settembre 2007, alla pagina [http://romanolil.blog.tiscali.it/2007/09/14/viareggio\\_20\\_famiglie\\_di\\_Rom\\_romeni\\_per\\_l'autorecupero\\_1799761-shtml/?doing\\_wp\\_cron](http://romanolil.blog.tiscali.it/2007/09/14/viareggio_20_famiglie_di_Rom_romeni_per_l'autorecupero_1799761-shtml/?doing_wp_cron) - ultimo accesso in data 03-04-2012.

## 1.10. Qualche piccola riflessione conclusiva

La carrellata di “buone pratiche” che abbiamo qui proposto è tutt’altro che esaustiva. E gli esperimenti analizzati sono ben lontani dal rappresentare “ricette”: ognuno di essi ha i suoi limiti, nessuno è immune da elementi problematici anche rilevanti. Difficilmente potremmo, al termine di questa piccola “inchiesta”, indicare una sperimentazione “perfetta”, di sicuro successo, una o più strade da seguire e replicare ovunque.

Anche le “buone pratiche” avviate a livello locale, del resto, hanno risentito del clima complessivo che caratterizza le politiche italiane in materia di Rom e Sinti. La preoccupazione per la cosiddetta “sicurezza”, la diffusa identificazione del “problema Rom” come questione di ordine pubblico, il timore di innescare conflitti con gli “elettori di riferimento” hanno frenato l’azione delle amministrazioni pubbliche: gli obiettivi iniziali dei progetti ne sono risultati spesso deformati, talvolta persino stravolti. In qualche caso si è arrivati comunque a risultati accettabili, pagando il prezzo di un ridimensionamento delle aspettative; in altre realtà, invece, il clima politico ha determinato il sostanziale fallimento di progetti pur innovativi e ambiziosi. I casi in cui un progetto possa dirsi davvero riuscito ci sono, ma sono rari e comunque non immuni da criticità.

L’analisi delle “buone pratiche” non ci restituisce dunque l’immagine consolatoria di una facile dicotomia: da un lato, un clima politico nazionale caratterizzato da una forte ostilità nei confronti dei Rom e dei Sinti, dall’altro contesti locali capaci invece di accogliere, di garantire diritti e servizi, di costruire percorsi virtuosi. Il quadro è assai più complesso, sicuramente meno confortante: anche i contesti locali sono attraversati da un clima ostile, e da diffusi pregiudizi; anche nei Comuni prevalgono spesso approcci “populistici”, facili ricerche del consenso, che impediscono un reale governo di questi fenomeni.

Eppure, i casi qui analizzati sono di fondamentale importanza, perché rompono con uno schema consolidato, e ormai quasi rituale, nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e i Rom. Come hanno ben rilevato Tommaso Vitale e Loris Caruso<sup>213</sup>, sin dall’istituzione dei primi “campi nomadi”, negli anni Ottanta, l’atteggiamento degli enti locali nei confronti dei Rom si è mosso lungo direttrici consolidate: allestimento di campi, segregazione spaziale e urbana delle minoranze Rom e Sinti, uso reificante di categorie omogenee e indifferenziate (i “nomadi”, gli “zingari”), rifiuto di ogni forma di negoziazione con gli stessi Rom, ricorso ciclico allo strumento dello sgombero, assunzione di atteggiamenti demagogici nei confronti dell’opinione pubblica. Questo schema ha determinato, sia nei decisori politici che nei quadri amministrativi, un approccio fatalistico e semplificante, imponendo l’idea per cui “le cose stanno così e non si può fare diversamente”.

<sup>213</sup> Cfr. Vitale T., Caruso L., 2009, Conclusioni. Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i Rom e i Sinti, in Vitale T., a cura di, *op. cit.*, p. 265-288.

I casi qui analizzati, pur con i loro evidenti limiti, mostrano appunto che è *possibile fare diversamente*. E consentono di demistificare assunzioni consolidate. Non è vero, per esempio, che l'accoglienza e l'inserimento abitativo hanno costi insostenibili: molti progetti qui descritti sono stati attuati con risorse tutto sommato modeste, sicuramente inferiori ai costi degli sgomberi o agli oneri per il mantenimento dei campi. Non è necessariamente vero che accogliere significa suscitare le ire dei residenti, dei "cittadini comuni" e degli elettori: come mostrano alcuni casi analizzati in queste pagine, è possibile avviare percorsi virtuosi che siano compresi e accettati anche dall'opinione pubblica. Gli esempi potrebbero continuare.

Quel che è importante non è dunque fornire la "ricetta giusta", ma *problematizzare* le strade fin qui seguite, aprirne di nuove, prospettare scenari diversi, suggerire percorsi inediti. E' questo, forse, il contributo migliore che possiamo dare ad amministratori e decisori politici.

## 2. Inserimento lavorativo e formazione professionale

Bianca Rizzo

### 2.1. L'occupazione di Rom e Sinti: la fotografia della ricerca EU Inclusive

I dati della ricerca EU Inclusive relativi alla formazione e al lavoro confermano un quadro di forte emarginazione e precarietà della popolazione Rom e Sinti sia italiana, sia straniera. Una serie di variabili sono all'origine delle difficoltà di inserimento lavorativo dei Rom: bassissimi livelli di scolarizzazione, scarso ricorso alla formazione professionale, forti differenze di genere, accesso ai servizi pubblici molto limitato, alta dipendenza dalle reti di prossimità informali e dal passaparola per la ricerca del lavoro.

Rimandando al report su lavoro per una disamina puntuale e approfondita dei risultati dell'indagine sui Rom effettuata all'interno della ricerca EU Inclusive, ci occorre comunque riprendere i dati più significativi della rilevazione al fine di sottolineare le variabili problematiche che le buone pratiche di inserimento lavorativo di Rom e Sinti hanno cercato di superare e risolvere, seppur in un'ottica sperimentale.

In dettaglio, per quanto riguarda la **scolarizzazione**, il 17,3% dei rispondenti non ha mai frequentato la scuola e il 34% non ha alcun titolo scolastico. Inoltre, il numero di anni di istruzione è in media 5,9, quindi appena superiore alla licenza elementare. Il dato è ancora più drammatico se si considera che il 45-50% della comunità Rom e Sinti è costituito da giovani sotto i 16 anni (Eurobarometro 2008).

La scolarizzazione è particolarmente importante per comprendere l'accesso al mondo del lavoro: vi è, infatti, una differenza sostanziale, in termini occupazionali, fra chi è in possesso della semplice licenza elementare e chi ha conseguito la licenza media (si passa dal 20% di occupati con licenza elementare al 30% di occupati in possesso di diploma di scuola media).

Passando dall'istruzione all'**occupazione**, il quadro delineato dai dati provenienti dallo studio EU Inclusive è altrettanto critico: un tasso di **disoccupazione** (= persone senza lavoro, che cercano attivamente) del 27,2%, di **inattività** (= assenza di lavoro e di ricerca attiva) del 37,8% e un livello di **occupazione** fermo al 34,7%, che include anche chi ha un lavoro irregolare o in nero.

Il **lavoro nero** è senz'altro un altro aspetto problematico nel quadro che emerge dalla ricerca: sommando tutti i dati relativi a questo tipo di "inquadramento" entra nel computo il 24,2% del campione. Come lavoratori in nero sono intesi non solo coloro che hanno dichiarato di esserlo, ovvero l'11,2% del campione (7,5% di autonomi e 3,4% di dipendenti) ma anche chi, pur essendo occupato, non indica il contenuto dell'attività svolta (4,2%), chi fa l'elemosina (4,4%), e infine chi effettua un lavoro saltuario in nero, un altro 3,2% del campione.

Guardando i profili delle persone occupate in maggiore dettaglio, si nota come i livelli di occupazione varino anche in ragione di altre due variabili: il genere e la situazione abitativa. Per quanto riguarda il **genere**, emerge una debole affermazione delle donne nel mondo del lavoro: soltanto il 20,6% delle donne risulta occupato, rispetto al 48,3 di uomini nella stessa condizione. Anche la **situazione abitativa** influisce sulle possibilità di inserimento lavorativo, sia per quanto riguarda le dimensioni del centro abitativo, come dimostra la percentuale più alta di occupati, il 40,8% nei centri al di sotto dei 25.000 abitanti, sia per quanto riguarda l'abitazione in una casa rispetto al campo. Infatti, mentre il 46% di chi abita in una casa risulta occupato, solo il 24% di chi abita nei campi contribuisce alla forza lavorativa di Rom e Sinti. I dati relativi alla situazione abitativa sottolineano come i grandi centri urbani, dove i campi tendono a essere più diffusi e di dimensioni più ampie e le reti di prossimità informali decisamente più difficili da sviluppare, solo i luoghi dove è più difficile l'inserimento socio-lavorativo.

Per quanto riguarda le **tipologie contrattuali**, la percentuale di chi lavora con un contratto regolare di assunzione a tempo indeterminato si ferma al 6,7% della popolazione, mentre il lavoro nero copre il 45,3% degli occupati.

I dati della ricerca Eu inclusive rilevano un altro aspetto interessante relativo all'occupazione: del 19,1% degli occupati regolari, quasi la metà del totale, l'8,3% lavora in forma autonoma. Considerato nel quadro generale, questo dato evidenzia da un lato una forte difficoltà a inserirsi in contesti misti, a causa di una reciproca diffidenza, ma anche un forte spirito imprenditoriale, che motiva a intraprendere attività in proprio accettando il rischio che l'avvio di impresa comporta.

Dando uno sguardo alla **formazione professionale** e alla possibilità di riqualificazione troviamo ancora dati molto critici: di quanti non hanno lavorato nell'ultimo anno, l'87,7% non ha frequentato alcun corso di formazione professionale.

Infine, nel quadro dei dati relativi all'occupazione anche gli inattivi (il 37,8% del campione) risultano particolarmente interessanti, specie se collegati alle motivazioni che sostengono l'inattività. La prima motivazione citata a giustificazione dell'inattività è lo scoraggiamento, citato nel 28,6% dei casi, che si concentra fra gli under 20 (45,4% degli scoraggiati) e gli over 50 (53,1%). La seconda motivazione in ordine di importanza le responsabilità familiari, che invece coinvolgono il 25,9% del campione (il 96% di questa ultima frazione è composto da donne).

A ciò si collega la diffusa percezione della **difficoltà di trovare un lavoro e le motivazioni** relative: la crisi economica per il 24,1%, la discriminazione secondo il 27,6% del campione.

Oltre ai livelli di occupazione, disoccupazione, inattività prima di esporre le buone pratiche, sembra importante soffermarsi sulle **occupazioni più diffuse**. In generale, anche a causa del basso livello di scolarizzazione e formazione, la stragrande maggioranza del campione occupato ricopre mansioni di **operaio dequalificato**.

Osservando nel dettaglio il **tipo di occupazione**, appare evidente la distinzione fra i lavori tradizionali dei gruppi di etnia Rom (es. la raccolta di metalli) e le occupazioni a bassa qualificazione offerte dal mercato del lavoro italiano (es. operaio generico o addetto alle pulizie).

Per quanto riguarda la **raccolta di metalli**, occorre sottolineare che già, dall'XI secolo, tradizionalmente i Rom si sono affermati per l'abilità nella lavorazione dei metalli e per il commercio di cavalli, nell'Europa balcanica e specialmente in Grecia. Nel corso del tempo, i Rom sono diventati richiestissimi in quest'area principalmente per queste due professionalità. Nonostante la contrazione fisiologica cui hanno assistito questi due mestieri nell'era contemporanea, non stupisce comunque che, fra i lavori tradizionali, la raccolta del ferro rimanga ancora la principale occupazione fra i Rom presenti in Italia, con il 17,7% dei lavoratori, come evoluzione moderna della lavorazione dei metalli.

Nel quadro più generale delle occupazioni a bassa qualificazione richieste dal sistema del lavoro in Italia, i Rom sembrano essersi diretti verso alcune professioni specifiche: il mestiere della raccolta di metalli, il più diffuso fra i Rom, è quindi seguito da quello di **commerciante ambulante** (11%), **operaio generico** (10,3%), **addetto alle pulizie** (10,1%), **lavoratore agricolo** (9,6%), **lavoratore edile** (8,4%).

## **2.2. Le buone pratiche relative all'inserimento socio-lavorativo: due strade percorribili per l'inserimento socio-lavorativo di Rom e Sinti.**

Prima di addentrarci nell'analisi delle buone pratiche di formazione e inserimento lavorativo, occorre fare qualche cenno al dibattito in corso sulla nozione di svantaggio.

In base alla normativa italiana, la definizione di persona svantaggiata è disciplinata dalla legge nazionale l.381/1991 (art 4) e dal decreto legislativo 276/2003 (art. 14). Rientrano in questa categoria gli ex alcolisti, ex tossicodipendenti, ex detenuti, persone con disabilità fisiche o psichiche superiori al 46%.

A causa della crisi economica globale del 2008, che ancora oggi tiene sotto scacco l'economia italiana ed europea, il disagio della popolazione si è esteso da quello certificato dalle leggi nazionali, a quello, non certificabile oggi, che deriva da uno svantaggio di natura sociale, ad esempio dall'emarginazione, dal pregiudizio o dalla mancanza di una casa.

La normativa europea, tramite l'art. 2 del Regolamento europeo per gli aiuti di Stato in favore dell'occupazione (CE 800/2008), fornisce un'interpretazione più estensiva e comprensiva di situazioni di disagio e di vulnerabilità sociale. Nell'accezione di svantaggio che si sta affermando al livello europeo (e che solo parzialmente è stata accolta al livello regionale in Italia), la persona viene considerata nella sua complessità e per lo svantaggio che il suo percorso gli ha eventualmente procurato nell'inserimento sociale (al di là quindi di un eventuale svantaggio certificato, come la tossicodipendenza).



Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo dei Rom, la normativa italiana nazionale e regionale ha alternato fasi di tamponamento delle emergenze, formulando piani di finanziamento ad hoc per le minoranze Rom e Sinti, durante i picchi di flussi migratori o sull'onda emotiva di drammatici episodi di cronaca che vedevano coinvolti Rom, a fasi di derubricazione del problema dell'inserimento socio-lavorativo dei Rom in quanto comunità.

Tuttavia, indipendentemente dalle logiche emergenziali, i Rom appartengono indubbiamente alla categoria di svantaggio nell'accezione più estesa: non sono riconosciuti come tali per la legge italiana (né sono riconosciuti come minoranza tutelabile a norma di legge), ma lo sono per lo stigma sociale che li accompagna da secoli e l'emarginazione in cui vivono di fatto.

A partire da questa assunzione, nelle prassi sociali messe in atto dal Terzo Settore, l'inserimento lavorativo dei Rom non è quindi quasi mai distinto dal loro inserimento nel tessuto sociale. È per questo motivo che fra le azioni sociali più efficaci vi sono quelle che inseriscono i Rom al di fuori di percorsi protetti e destinati esclusivamente alla loro etnia, facilitando quindi la loro integrazione nel tessuto sociale più ampio, in una logica di inserimento mirato ma inclusivo.

Alla luce di quanto emerso dai dati quantitativi dello studio EU Inclusive, il gruppo di ricerca ha deciso di analizzare, a titolo esemplificativo, alcune pratiche che si focalizzano sulle soluzioni adottate per risolvere le criticità maggiori del quadro occupazionale di Rom e Sinti. In particolare, si è deciso di soffermarsi sulle azioni indirizzate a diffondere una cultura del lavoro stabile e regolare, a superare le difficoltà ad accedere alle occupazioni richieste dal mercato del mercato italiano, a valorizzare la presenza di competenze legate a lavori "etnici".

Partendo dai dati che sottolineano come i grandi centri possano diventare luoghi di crescente sofferenza e creazione di disagio sociale ed emarginazione, il gruppo di lavoro si è innanzitutto soffermato su alcuni esempi di sperimentazione di imprenditorialità sia riguardante i Sinti in un centro di medie dimensioni come Alba (30.000 abitanti circa), sia i Rom in grandi centri urbani, come Bari e Milano.

Le buone pratiche riguardanti le cooperative consentono anche di osservare la potenzialità di questa forma imprenditoriale per promuovere l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate come i Rom, che attualmente svolgono la loro attività lavorativa in nero e in modo irregolare.

Nella seconda parte, il capitolo propone l'analisi di buone pratiche di formazione al lavoro, che hanno favorito l'integrazione lavorativa dei Rom nel mercato del lavoro italiano, tenendo conto del loro basso tasso di scolarizzazione; mansioni di livello medio-basso quindi, ma richieste in modo crescente dal mondo del lavoro.

### **2.3. Autoimprenditorialità e promozione della cittadinanza: le cooperative di inserimento lavorativo.**

L'analisi delle buone pratiche concernenti l'occupazione parte dall'osservazione dell'efficacia di azioni sociali basate sulla valorizzazione delle competenze e di alcuni tratti culturali già in possesso dei lavoratori Rom e Sinti.

In primo luogo, chi ha avviato questi esperimenti ha teso a valorizzare una caratteristica culturale, ovvero il forte spirito di iniziativa e la soglia di accettazione del rischio piuttosto elevata che spesso le comunità Rom e Sinti hanno dimostrato, due qualità indubbiamente utili per avviare un'attività di impresa.

Accanto alle caratteristiche di tipo più "psicologico", le esperienze citate nelle buone pratiche hanno tentato di capitalizzare competenze professionali sedimentate nel target Rom. In varie località italiane, si è deciso quindi di regolarizzare alcune attività già portate avanti dai Rom in nero o in modo irregolare, come la raccolta di metalli o la riparazione e vendita di bancali, accompagnandoli nel difficile percorso burocratico dello start-up di impresa e monitorando la sostenibilità dell'impresa sociale nei primi anni di avvio.

Prima di analizzare le buone pratiche selezionate in maggiore dettaglio, sembra utile sottolineare che l'avvio di impresa non appare sostenibile se non viene sostenuto da un forte coinvolgimento della comunità e, ancora una volta, da un accompagnamento competente durante tutte le fasi di avvio dell'impresa da parte di una solida rete di agenti di sviluppo del territorio (Terzo Settore, Enti Pubblici, Aziende).

A ciò si aggiunga il fatto che tutte le strategie di impresa emerse come buone pratiche sono sorte in forma di cooperativa, che si presenta quindi come soluzione più congeniale per favorire l'emersione del lavoro nero.

Fra le buone pratiche analizzate di seguito, occorre distinguere, da una parte, la riconversione delle competenze tradizionali, come la raccolta di metallo, in competenze lavorative a supporto di altre attività, come è accaduto ad Alba per la Cooperativa Mussotto e a Bari per il progetto Artezian, dall'altra la creazione di attività imprenditoriali che, partendo da competenze lavorative già in possesso dei lavoratori, hanno semplicemente consentito che diventassero un'attività regolare e legale.

Fra i progetti di riconversione delle competenze, l'analisi parte da quanto è stato fatto ad **Alba**, in Piemonte. Qui il 'Consorzio Socio-Assistenziale Alba, Langhe, Roero', il Comune e la Parrocchia del Mussotto hanno deciso di accompagnare un gruppo di Sinti nell'avvio di una cooperativa sociale, sulla base della legge della Regione Piemonte n. 26/93, art. 7 e art. 80, che stanziava fondi a specifico sostegno dell'inserimento lavorativo dei Rom.

Come confermano i dati della ricerca EU Inclusive, la raccolta di metalli è l'occupazione principale dei Rom e Sinti in Italia (17,7% del totale lavoratori R/S/C). Si tratta di un'attività svolta spesso in nero e durante le ore notturne, una sorta di raccolta di rifiuti altamente specializzata.

Anche i lavoratori confluiti nella cooperativa si occupavano della raccolta di metalli nel territorio albese e svolgevano questa attività in nero e spesso clandestinamente. La Parrocchia di Mussotto, dopo aver verificato la disponibilità del Comune di Alba e del Consorzio, ha collaborato alla formazione di un gruppo di lavoro che includeva anche i Sinti disponibili a intraprendere il percorso imprenditoriale. Il gruppo di lavoro ha quindi progettato l'azienda e le sue direttrici di sviluppo, mettendo a punto un *business plan*. All'avvio del progetto, il gruppo di lavoratori è stato formato sulle motivazioni dietro la creazione della cooperativa, le norme di sicurezza e la cultura del lavoro regolare, la relazione con gli interlocutori pubblici come l'INPS, l'INAIL, l'Ispettorato del lavoro.

Nel 2004 è nata quindi la Cooperativa Mussotto, specializzata in lavori di manutenzione del verde e di aree pubbliche e di servizi di mobilità leggera (guida di piccoli pullman), interamente formata da soci Sinti e in particolare da 3 donne e 8 uomini. La messa a regime della Cooperativa ha richiesto 3 anni circa, con un momento di difficoltà a 2 anni di vita, cui è seguita una riorganizzazione e una nuova messa a punto del *business plan*. Oggi la cooperativa è autonoma.

I soci della cooperativa erano già in possesso, in questo caso, di un'abilità generica rispetto al lavoro che sarebbero stati chiamati a svolgere, di una consuetudine a orari di lavoro anomali e di un'abitudine a una dose di rischio durante lo svolgimento dell'attività lavorativa. La Cooperativa Mussotto ha rimesso in gioco le loro abilità in ambiti diversi, capitalizzando comunque sia le capacità relazionali e l'abilità al lavoro, e valorizzando lo spirito imprenditoriale testimoniato dallo svolgimento delle attività svolte precedentemente.

Avvalendosi della legge regionale che forniva finanziamenti esplicitamente destinati al target Rom, i principali punti di forza di questo esperimento sono stati quindi la creazione di un'opportunità imprenditoriale sostenibile e regolare e la gestione esclusiva da parte di persone di etnia Sinti. L'esperimento di Alba è l'unica attività imprenditoriale fra quelle qui descritte interamente gestita da Sinti; ciò sembra essere possibile anche grazie alle dimensioni relativamente contenute del centro che ospita la Cooperativa, una variabile che, come abbiamo scoperto, sembra facilitare l'inclusione nel tessuto sociale.

In negativo, pur trattandosi di un'azione di inclusione complessivamente efficace, rispecchia un approccio emergenziale e 'specializzato' all'inclusione, essendo stata specificamente pensata per i Sinti. Il lavoro su misure ad hoc per questo target, presenta infatti il vantaggio di riconoscere la situazione di esclusione in cui questa comunità versa, ma paradossalmente ha il rischio di rafforzarne la segregazione: una cooperativa solo per Sinti, che effettua lavori "da Sinti".

L'esperienza di Alba e la necessità di rivederne il *business plan* a soli due anni dalla nascita mostrano, inoltre, come la sostenibilità economica sia spesso il tallone d'Achille di questo tipo di imprenditorialità. Non sembra sufficiente, ancora, favorire con incentivi gli *start up* di impresa, ma occorre accompagnare con costanza la gestione delle attività d'impresa, soprattutto burocratica e di gestione di rapporti con le istituzioni.

A **Bari**, analogamente, anche se più decisamente nella direzione dell'auto-imprenditorialità, la cooperativa Rom Artezian ha avviato un processo di inclusione sociale nel quartiere barese di Japigia dove dal 2000 si è insediata una comunità Rom.

Nel 2005 il Comune ha destinato 10.000 m<sup>2</sup> alla realizzazione di un campo di accoglienza, come progetto pilota per l'integrazione delle popolazioni appartenenti a minoranze etniche nella comunità di arrivo, grazie ai fondi POR 2000-2006 della Regione Puglia destinati al Comune di Bari. A partire dal 2006, il campo è stato provvisto di alcune utenze (per prime la luce e il gas, più tardi l'acqua), iniziando così il cammino verso livelli di abitabilità adeguati e dignitosi. Al campo è stata data, inoltre, una residenza ufficiale: il civico 1 di strada Santa Teresa. I suoi abitanti, circa 100 persone, sono cittadini italiani. Gli adulti sono in regolare possesso della carta di identità, i bambini frequentano le scuole locali.

Nel 2008, cinque cittadini Rom del villaggio di strada Santa Teresa sono diventati imprenditori di se stessi e hanno fondato la cooperativa di lavoro Artezian, in collaborazione con la cooperativa sociale "Occupazione e solidarietà".

Artezian in lingua romanì significa artigiano e nel nome risiede il senso dell'iniziativa imprenditoriale: creare opportunità professionali per garantire la piena e libera partecipazione alla vita cittadina dei membri della comunità. Sfruttando la forte domanda insoddisfatta per quei lavori manuali che nessuno vuole più svolgere, fornisce una serie di servizi temporanei, tra i quali le pulizie ordinarie e straordinarie, anche in seguito a lavori di ristrutturazione; piccoli traslochi e sgomberi; facchinaggio e servizi di recapito porta a porta; custodia nei parcheggi pubblici e privati; giardinaggio e manutenzione del verde, comprese le aree agricole.

Artezian ha impegnato anche la componente femminile della comunità, attraverso la creazione di una propria linea di sartoria. Le donne del campo confezionano bigiotteria e abiti tipici della tradizione Rom, anche recuperando materiali di scarto. Le creazioni partecipano a "Terra Terra", un'iniziativa di mercato equo e solidale che si tiene a Japigia.

A settembre 2010 la cooperativa ha assunto con regolare contratto di lavoro un altro Rom, bosniaco, che vive in un diverso campo nomadi, nell'ambito del progetto Prossima fermata. Il progetto, ancora in fase sperimentale, intende diffondere la cultura del consumo critico attraverso una galleria didattica e artistica sul riciclaggio e organizzando eventi culturali di sensibilizzazione al recupero dei materiali inutilizzati.

La cooperativa Artezian è anche al centro di un solido reticolo di collaborazioni che comprende, tra gli altri, associazioni laiche e religiose di volontariato, istituzioni scolastiche, medici volontari - in particolare dell'Unicef di Bari - ed enti pubblici come il Comune di Bari e la Regione Puglia. Le attività culturali sono state promosse con la collaborazione di numerose associazioni interculturali e antirazziste, tra cui Vox Populi, Forum dei diritti, Osservatorio Sud.

La realizzazione di iniziative differenziate ha favorito la nascita di un'ampia rete territoriale di sostegno e solidarietà che coinvolge sia le istituzioni che il terzo settore. Questo accresce la visibilità della comunità Rom sul territorio e ne moltiplica le opportunità di sviluppo e inclusione socioeconomica.

L'inserimento lavorativo garantisce un percorso di *empowerment* e di legittimazione individuali, perché recupera i soggetti dal lavoro irregolare o dalla disoccupazione, mentre i profitti della cooperativa affrancano la comunità dalla povertà e dall'emarginazione. Nel contempo Artezian risponde a una domanda insoddisfatta di servizi che pure sono necessari, creando un circuito virtuoso di crescita economica per l'intera collettività.

L'esperienza di Bari mostra come sia importante unire all'attività di inserimento lavorativo basata sull'*empowerment* anche attività di tipo culturale, che favoriscano il superamento della reciproca diffidenza fra Rom e Gagi e l'inserimento sociale dei Rom. Come nel caso di Alba, la cooperativa è sembrata la formula più idonea a incanalare lo spirito imprenditoriale Rom.

Passando alle prassi che si sono concentrate sull'emersione del lavoro nero, anche se non precipuamente tradizionale, citeremo invece l'esperienza della Cooperativa Sociale IES a **Rozzano**, un piccolo comune dell'hinterland milanese, coinvolta nel progetto "Valore Lavoro. Percorsi di inserimento lavorativo per Rom e Sinti".

Il progetto, finanziato dal Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale e dalla Regione Lombardia, è stato seguito dalla Fondazione Casa della Carità per la parte relativa all'inserimento lavorativo, con l'obiettivo generale di consolidare la Cooperativa Sociale IES inserendo nuovo personale nell'organico.

Dalla primavera del 2004, la Fondazione Casa della Carità ha seguito alcuni gruppi di Rom, soprattutto rumeni, Sinti e harvati di alcune aree abusive di Milano. In quel periodo, è stato portato avanti un percorso di conoscenza reciproca e di monitoraggio, per poi dedicarsi con particolare attenzione agli aspetti sanitari e a quelli inerenti la "regolarizzazione" in più ambiti, da quello giuridico-legislativo a quello lavorativo.

Fondata nel 2005, la Cooperativa IES è nata per favorire l'emersione del lavoro nero di ristrutturazione e vendita di bancali svolto dalle comunità Rom a Milano. Pur non essendo un lavoro strettamente tradizionale come la lavorazione e raccolta dei metalli, la ristrutturazione e vendita dei bancali è un'attività svolta dalle comunità Rom a Milano, ancora una volta in nero e in forma irregolare.

Nel 2008, anno dello stanziamento dei fondi per l'inclusione sociale del Ministero del Lavoro e della Solidarietà Sociale, la cooperativa era già stata avviata da 18 mesi e aveva, quindi, intenzione di utilizzare i fondi stanziati inserendo nuovo personale e adeguando le attrezzature necessarie per l'organico ampliato. A questo fine, è stato costituito un gruppo di gestione ad hoc, che aveva il compito di selezionare, prendere in carico, formare e quindi monitorare le tre persone che avrebbe inserito nell'organico di IES.

Gli inserimenti si sono di fatto concretizzati con pieno successo: sono stati inseriti ben cinque lavoratori contro i tre previsti. Dei cinque, uno si è dimesso per motivi personali ed è stato poi sostituito da un quinto assunto. Tutti i quattro operai, dei quali tre hanno alle spalle altrettante famiglie, sono ora assunti con contratto a tempo indeterminato – questo era infatti l’obiettivo del progetto Valore Lavoro – e abitano in case in muratura, non più in campi nomadi. Si può quindi dire che, attraverso l’inserimento lavorativo, anche gli obiettivi di autonomia e integrazione sociale, vera finalità del progetto complessivo della Casa della Carità, sono stati raggiunti.

A ciò va aggiunto che la Cooperativa non occupa soltanto Rom, ma anche persone di altri paesi, compresa l’Italia, e che in questi anni di attività ha quindi anche svolto una funzione di luogo di aggregazione e di socializzazione di persone (e delle loro famiglie) provenienti da diversi paesi del mondo.

L’esperienza di Rozzano è molto interessante per diversi motivi. In primo luogo, ha consentito un’immediata valorizzazione delle competenze dei Rom, poiché l’attività produttiva si è basata su mestieri a loro già noti, ma abitualmente svolti in nero. In secondo luogo, ha permesso un’emersione dal lavoro irregolare. Infine, ha dato la possibilità di dimostrare l’importanza di garantire un accompagnamento sia nell’implementazione dell’attività produttiva che nel suo successivo monitoraggio, affiancando le persone nel processo di gestione burocratica dell’impresa.

In conclusione, l’esperienza delle cooperative prese in esame ha mostrato come, capitalizzando le competenze della persona, l’avvio di attività di impresa possa essere sostenibile economicamente e aiutare l’emersione del lavoro nero. Del resto, la cooperativa si è dimostrata la forma imprenditoriale più adatta a promuovere non solo la diffusione della cultura del lavoro, ma anche l’inserimento socio-lavorativo di persone marginalizzate come i Rom, che non rientrano in nessuna delle fasce che la legislazione nazionale inquadra nella categoria di persona svantaggiata.

Grazie a questa capacità di rispondere ai bisogni di chi si trova in condizioni di vulnerabilità sociale, le cooperative consentono anche di creare degli ambienti di lavoro che pongono le basi per l’integrazione sociale anche nel territorio in cui l’impresa opera, facilitando l’instaurarsi di relazioni con persone di tutte le culture e provenienze. Le esperienze descritte mostrano come l’implementazione di attività economiche che non siano destinate ai soli Rom corrisponda spesso non solo una più solida sostenibilità dell’impresa, ma anche un più facile inserimento del lavoratore nel più ampio tessuto sociale del territorio.

Un’ultima osservazione sulla sostenibilità delle imprese che vedono coinvolto il target Rom e Sinti: per quanto sia possibile trovare forme di impresa e azioni sociali a supporto della fattibilità di un’impresa sostenibile, è sempre necessario tenere a mente il bagaglio secolare di discriminazioni e pregiudizi cui sono stati sottoposti i Rom e i Sinti per secoli, che li ha costretti a vivere segregati, lontani dalla città e lontani dai loro diritti di cittadini. Per via di questa

segregazione, i Rom non hanno spesso alcuna familiarità con i servizi e la burocrazia statale e quindi necessitano di un accompagnamento robusto e competente sia al lavoro, con tutte le relazioni che ciò implica, sia alla cittadinanza nel suo complesso: per qualunque processo di impresa che coinvolga persone gravemente discriminate, occorre quindi sostenere i percorsi di creazione di impresa per un periodo almeno di 3-5 anni.

## **2.4. Domanda del mercato del lavoro e formazione: un approccio centrato sulla persona**

In generale, l'accesso ai servizi da parte di Rom e Sinti è purtroppo molto basso in tutti gli ambiti (dal Servizio Sanitario Nazionale ai Servizi sociali), come confermano i dati della ricerca EU Inclusive; fra questi, non fanno eccezione i servizi pubblici dedicati al lavoro, ossia i Centri di Formazione comunali e i Centri per l'Impiego provinciali. Nell'analisi delle buone pratiche, è però emerso che qualora i Centri di Formazione e i Centri per l'Impiego mostrino una forte proattività e si propongano come risorse efficienti per la ricerca attiva del lavoro, possono efficacemente fungere da importante agente per l'inserimento di persone svantaggiate come i Rom. Oltre all'efficienza e alla proattività degli enti pubblici, la costruzione di una rete che coinvolga Aziende e Terzo Settore risulta di fondamentale importanza per favorire un approccio efficace all'inserimento lavorativo di Rom e Sinti che, come già detto in precedenza, deve prevedere, nella maggior parte dei casi, anche azioni che favoriscano l'inserimento sociale delle persone prese in carico.

A **Milano**, una buona pratica che riguarda la formazione al lavoro, ma di ambito più culturale che imprenditoriale, è quella che riguarda la cooperativa Taivé che occupa oggi 9 donne con un orario ridotto, ma con regolare contratto di assunzione. La Cooperativa è nata con un duplice obiettivo. Da una parte, promuovere l'emancipazione della donna attraverso il lavoro e il riconoscimento del suo ruolo all'interno della comunità, anche grazie al piccolo reddito garantito dal progetto. Dall'altra, stimolare l'uscita dal campo e la conoscenza della città. Su iniziativa congiunta della Caritas Ambrosiana e della Fondazione Casa della Carità, si è predisposto un piccolo laboratorio di sartoria per donne Rom. La finalità del laboratorio non è specificamente l'inserimento lavorativo, ma piuttosto la diffusione della cultura del lavoro presso le donne Rom, che oggi rappresentano appena il 20% della forza lavoro, in base all'indagine EU Inclusive.

L'inserimento ha anche consentito alle donne di familiarizzarsi con i diritti e i doveri del lavoratore, con le regole per la convivenza sul luogo di lavoro, con i contratti, le buste paga, i certificati che è necessario produrre in caso di assenza. Tutte attività che, promuovendo l'uscita del campo, hanno reso possibile alle donne impiegate di acquisire dimestichezza con i servizi pubblici e quindi di esercitare la propria cittadinanza in modo più attivo.

Trattandosi di un progetto con un'ambizione culturale e formativa più che di vera imprenditoria, la Cooperativa è sostenibile economicamente solo grazie all'impegno della Caritas Ambrosiana, ma non riesce ancora a reggere il peso della concorrenza esterna.

Sempre a **Milano**, il Centro di formazione di via Fleming e il Centro di Mediazione al Lavoro (CELAV) del Comune di Milano hanno avviato insieme un progetto di collaborazione denominato Forma Lavoro. In particolare, il Centro di Formazione di via Fleming ha avviato dal 2008 al 2011 tre corsi di formazione per magazziniere, scodellatrice e addetto alle pulizie cui hanno partecipato 39 persone inviate dalla Fondazione Casa della carità, fra le quali una maggioranza di persone di etnia Rom. Il CELAV ha poi garantito l'attivazione delle Borse Lavoro per sostenere i lavoratori durante la formazione *on the job*.

I principali obiettivi dei corsi erano, da una parte, la promozione del lavoro stabile e regolare e, dall'altra, la formazione orientata a professioni verso le quali esisteva una domanda specifica al momento dei corsi.

Le attività della Casa della Carità prevedevano una robusta attività di accompagnamento al lavoro e di monitoraggio della formazione. Si è partiti dalla selezione dei profili più adatti (sulla base delle competenze già acquisite e sulle capacità relazionali, oltre che sulle motivazioni), per poi proseguire con l'orientamento verso i settori che presentavano in quel momento una domanda di lavoratori e il monitoraggio della formazione formale presso il Centro di Formazione del Comune di Milano.

Al termine del corso, sulle 39 persone frequentanti, ben 18 hanno trovato un impiego a tempo indeterminato: 8 come magazzinieri, 6 come scodellatrici, 4 come addette alle pulizie. Il successo del percorso si deve in primo luogo alla qualità dell'accompagnamento della persona, che è stata seguita in tutte le fasi, dalla selezione, alla presa in carico, al briefing sulla cultura del lavoro, alla formazione *on the job* finale.

In secondo luogo, si è rivelata importante l'applicazione di una metodologia di presa in carico della persona nel suo complesso; i percorsi di formazione e di inserimento dei Rom non sono stati costruiti ad hoc per questa minoranza, al contrario sono stati i Rom a inserirsi all'interno di percorsi previsti dai Servizi, in particolare dal Centro di Formazione di via Fleming del Comune di Milano. Ciò ha comportato non soltanto l'apprendimento di un mestiere, ma anche la presa di contatto con i servizi pubblici e la familiarizzazione con la città al di fuori del campo e dalle strutture assistenziali.

## **2.5. Qualche piccola riflessione conclusiva**

Come nel caso della formazione e del lavoro, l'analisi di buone pratiche sulla formazione e l'inserimento lavorativo è ben lontana dall'essere esaustiva. In estrema sintesi, l'analisi ha consentito di rilevare come risulti più efficace e sostenibile nel tempo un accompagnamento complessivo della persona e del suo



nucleo familiare, rispetto ad azioni esclusivamente mirate alla formazione o all'inserimento lavorativo. Ciò è ancor più vero nei grandi centri urbani, che rischiano di diventare sempre di più contenitori opprimenti, carenti di beni relazionali, dove le reti si indeboliscono progressivamente e l'accesso ai servizi diventa sempre più complesso per il singolo.

Si tratta, quindi, di favorire tutte le prassi che, incoraggiando l'*empowerment* della persona nel suo complesso, consentano ai Rom e a tutte le persone svantaggiate di valorizzare le proprie competenze e indirizzarle verso contesti di lavoro stabile e regolare, ma anche di esercitare la loro cittadinanza in modo attivo, accedendo ai servizi e promuovendo la scolarizzazione delle generazioni più giovani e l'emancipazione delle donne.

Per questo motivo, nel contesto italiano, sembrerebbe utile intraprendere anche un'attività di *lobbying* a livello politico, perché venga accolta nella legislazione nazionale (e non soltanto in alcune applicazioni da parte delle Regioni) la nuova definizione di svantaggio dall'art. 2 del Regolamento europeo per gli aiuti di Stato in favore dell'occupazione CE 800/2008, più estensiva e comprensiva di situazioni di disagio e di vulnerabilità sociale non certificabili ma senz'altro oggettive. Ciò è ancor più vero se si considera che dal 2007 l'Italia ha aderito al network Europeo EURoma, promosso dall'Unità FSE del Ministero del Lavoro e Affari Sociali spagnolo a partire dall'esperienza dell'Iniziativa comunitaria Equal<sup>214</sup>. Partecipano al network EURoma il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il supporto tecnico-scientifico dell'ISFOL e l'UNAR – Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali. Il network ha elaborato un documento, il *Position Paper*, con l'obiettivo di contribuire al dibattito sui nuovi Regolamenti dei Fondi Strutturali, contribuendo con proposte per individuare possibili orientamenti futuri.

Il *Position Paper* rileva "che i regolamenti dei Fondi strutturali post-2013 dovrebbero prevedere nel loro approccio strategico l'individuazione esplicita della popolazione Rom come target group e fare riferimento ad azioni mirate nei confronti dei Rom attraverso l'approccio «esplicito ma non esclusivo»."<sup>215</sup> Una conferma della validità dell'approccio alla persona (vs. l'approccio all'etnia) come efficace per favorire l'inclusione e combattere la segregazione.

L'analisi delle pratiche sulla formazione e il lavoro qui esposte mostra che, dal punto di vista della formazione e del lavoro delle donne, le prassi sono ancora a livello embrionale e meriterebbero nuovi impulsi, dedicati e pensati proprio per le donne, in modo da favorire l'inserimento della famiglia nel suo complesso, che nella donna Rom e Sinti oggi ha il suo fulcro.

---

<sup>214</sup> Anderini S., Busalacchi J., D'Alessandro L., Racioppo, A.R., Orientamenti e politiche per l'inclusione dei Rom, *Osservatorio Isfol* n.1/2012. "L'iniziativa Equal ha consentito una sperimentazione che, attraverso un approccio olistico, affrontasse le complesse problematiche burocratiche che riguardano i soggetti delle minoranze Rom. Su invito della Commissione Europea, l'Italia aveva riservato una particolare attenzione alle problematiche relative all'integrazione della popolazione Rom, finanziando complessivamente 5 interventi per circa 6 milioni e 400mila euro. Equal ha proposto un quadro metodologico e strategico per realizzare interventi di formazione, consulenza, creazione di impresa o inserimento lavorativo all'interno dei quali erano presenti enti rappresentativi del gruppo target al fine di superare la diffidenza reciproca e imparare a lavorare in un contesto dove vigono regole diverse."

<sup>215</sup> Anderini S., Busalacchi J., D'Alessandro L., Racioppo, A.R., *op. cit.*

Infine, una nota sul ruolo della forma cooperativa nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Dall'analisi qui proposta, appare evidente come le attività imprenditoriali analizzate siano tutte di natura cooperativa e come si siano rivelate efficaci nel coinvolgimento del lavoratore all'interno della struttura produttiva, nonché per il suo inserimento sociale. Per questo motivo, anche a fronte del crescente disagio sociale prodotto dalla crisi economica, appare verosimile ipotizzare che le cooperative assumeranno sempre maggiore importanza nell'assorbire persone svantaggiate.

Attualmente, riconoscendo il ruolo di innovatore sociale alle cooperative, "le amministrazioni pubbliche possono, in qualità di stazioni appaltanti, facilitare il perseguimento di obiettivi di carattere sociale definendo nelle procedure collegate alla fornitura di lavoro e servizi clausole che valgano come riserva per operatori attivi sul fronte dell'inserimento di categorie svantaggiate"<sup>216</sup>.

In tal senso, esistono a livello locale alcuni indirizzi o circolari che prevedono di destinare una quota degli appalti pubblici alle cooperative di tipo B<sup>217</sup>, riconoscendone quindi il valore sociale, ma si tratta, in molti casi, di una dichiarazione di intenti cui non è purtroppo seguita una reale trasformazione in norma. Ciò sembra giustificabile a partire "sia dalla capacità di questa forma di impresa di rispondere con tempestività alla domanda, spesso complessa e difficilmente interpretabile, di soggetti in situazioni di disagio, sia dalla flessibilità dell'offerta, che copre anche la domanda di utenti non necessariamente mossi da specifiche necessità di tipo assistenziale."

Inoltre, il governo italiano ha intrapreso nei primi mesi del 2012 una riforma della normativa sul lavoro che si è giocata tutta sulla concertazione con le grandi confederazioni di lavoratori, escludendo però dal tavolo delle trattative gli organi rappresentativi delle cooperative. Sarebbe invece necessario che gli organi rappresentativi delle cooperative fossero coinvolti nei tavoli politici che si occupano di lavoro, facendo sentire la voce di un'imprenditoria all'avanguardia nell'innovazione sociale.

Infine, ci sembra utile sottolineare, ancora una volta, il valore delle iniziative imprenditoriali che favoriscono l'emersione del lavoro nero, contribuendo così a combattere non solo l'evasione fiscale, ma anche una concorrenza sleale che rischia di inficiare la stessa sostenibilità economica delle cooperative che danno un lavoro regolare e stabile alle persone assunte. In altre parole, passando attraverso la creazione di un'impresa, il lavoratore diventa non solo contribuente, ma anche cittadino attivo.

<sup>216</sup> Ranieri C., *L'Identità dell'impresa sociale*, Osservatorio Isfol n.2/2011.

<sup>217</sup> Le cooperative di tipo B sono le cooperative di inserimento lavorativo dove il 30% del totale dell'organico deve essere rappresentato da persone svantaggiate. La definizione di svantaggio adottata dalle Cooperative di tipo B si riferisce all'art. 4 della l.381/91 e alla legge di riforma del collocamento obbligatorio (l.68/99), che classifica come svantaggiati gli ex alcolisti, ex tossicodipendenti, ex detenuti, persone con disabilità fisiche o psichiche superiori al 46%. In realtà, le cooperative di tipo B sono state in grado di assorbire il 55,5% di persone svantaggiate nel loro organico, quindi ben al di sopra della quota del 30% fissata dalla legge nazionale (ISTAT, 2008). Ciò è avvenuto sia grazie alla capacità delle cooperative di "rispondere con tempestività alla domanda, spesso complessa e difficilmente interpretabile, di soggetti in situazioni di disagio" sia grazie alla "flessibilità dell'offerta, che copre anche la domanda di utenti non necessariamente mossi da specifiche necessità di tipo assistenziale" (Ranieri C., *op. cit.*).

D'altro canto, questo tipo di esperimenti sono evidentemente considerati come una minaccia da quelle sacche del mercato in mano alla criminalità organizzata che, di conseguenza, ne ostacolano l'implementazione. Quanto è successo alla cooperativa IES rappresenta un esempio concreto di come possa essere visto l'avvio di attività che consentono l'emersione dal lavoro nero. Questa cooperativa, come già detto, ha trasformato la consuetudinaria, ma irregolare, attività di raccolta dei bancali in un'attività legale. Ha tentato, quindi, di entrare all'interno del mercato ortofrutticolo di Milano per acquisire nuovi clienti, ma si è scontrata con un'illegalità diffusa, tanto da dover interrompere l'attività in questo contesto per via delle pressioni ricevute. Per i lavoratori irregolari dell'ortomercato, la cooperativa rischiava di costituire un precedente dannoso al proliferare del mercato nero.

Al contrario di quanto accade, sembra importante valorizzare al massimo questo tipo di esperienze e dare maggiore protezione a chi le promuove: si tratta di casi esemplari che potrebbero essere replicati in altri ambiti, favorendo anche la lotta all'evasione fiscale, che costituisce uno dei principali freni alla crescita dell'economia italiana.

### 3. Le buone pratiche di inserimento scolastico

Giovanni Zoppoli<sup>218</sup>

Tanto la legislazione nazionale, quanto quella europea e internazionale individuano nell'istruzione un fattore determinante ai fini dell'inclusione sociale dei Rom, nel convincimento della grande importanza che una scuola dell'obbligo di qualità può rivestire ai fini di un effettivo inserimento nel tessuto sociale.

I dati relativi a inclusione sociale e scolarizzazione contenuti nella **ricerca Eu-Inclusive** se, da un lato, confermano la correlazione tra grado di scolarizzazione e possibilità di inserimento socio lavorativo, dall'altro, individuano nel fattore ambientale (e prima di tutto in quello abitativo) un elemento determinante ai fini del successo scolastico. La percentuale di bambini Rom non scolarizzati oscilla infatti dal 23% di quelli che abitano nei campi irregolari al 7% di chi vive in appartamento. Allo stesso tempo il tasso di analfabetismo sarebbe dell'11% tra gli occupati, mentre tra i disoccupati sale al 15,4% per arrivare al 46,4% degli inattivi non disponibili. La ricerca conferma in sostanza delle tendenze già riscontrate in altri studi, come ad esempio quello realizzato dall'**Unicef** nel 2010<sup>219</sup> sui sistemi scolastici di Centro e Est Europa.

L'alto tasso di abbandono scolastico da parte dei Rom quando arrivano alle medie (con il più forte abbandono da parte degli studenti di sesso femminile) è dato su cui convergono un po' tutte le ricerche finora effettuate sui Rom e la scuola. Altro dato riscontrabile è la migliore alfabetizzazione da parte delle nuove generazioni. La percentuale di intervistati che non sa leggere o scrivere si attesta sotto al 10% per i ragazzi con meno di vent'anni, e cresce progressivamente per le classi di età più anziane, raggiungendo percentuali superiori alla metà del campione sopra i 50 anni.

I dati vanno ovviamente incrociati con quelli del resto della popolazione, risultando evidente anche dalla ricerca EU-Inclusive come nelle zone dove minori sono i problemi occupazionali e di scolarizzazione per l'intera popolazione, minore difficoltà incontrano anche i Rom che vi abitano. Il divario di circa 60 punti percentuali tra sud e centro-nord è un dato che parla chiaro sull'argomento.

<sup>218</sup> Il presente capitolo è da attribuire a Giovanni Zoppoli ad eccezione del paragrafo conclusivo, scritto da Manuela Tassan.

<sup>219</sup> UNICEF, 2011, *The Right of Roma Children to Education: Position Paper*, Geneva, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEECS).  
[http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF\\_ROE\\_Roma\\_Position\\_Paper\\_Web.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_ROE_Roma_Position_Paper_Web.pdf) - Ultimo accesso in data 24/05/2012.

Se, da una parte, EU-Inclusive rileva che il dato sulla migliore scolarizzazione dei giovani Rom possa essere attribuibile con buone probabilità al grosso investimento finanziario e progettuale che le istituzioni pubbliche e private hanno riservato a quest'ambito dell'inclusione sociale negli ultimi venti anni, dall'altra, potrebbe corrispondere anche alla più generale evoluzione della scolarità in Italia degli ultimi cinquant'anni.

Il contributo della ricerca sulla scolarizzazione dei Rom è stato molto importante, anche se ancora molti risultano gli elementi da indagare e le possibili causalità da verificare. Ad esempio, il confortante dato relativo all'incremento delle iscrizioni e della frequenza dei bambini Rom alle elementari, stride con quello relativo ad iscrizioni e frequenza dalle medie inferiori in poi. Se il 66% dei Rom riesce a finire le elementari non si capisce poi come sia possibile che nemmeno il 5% riesca ad ultimare gli studi superiori. Se ci si ferma all'analisi quantitativa una simile fuga risulta davvero di difficile comprensione. Di certo il tema della "valutazione" in educazione risulta in generale di difficile soluzione, basti pensare all'animato dibattito scaturito attorno alle prove Invalsi o a quello più antico (e ancora in corso) su voti e giudizi. Come sempre il "fattore Rom" complica ulteriormente la faccenda. Molti dei progetti realizzati sulla scolarizzazione hanno avuto come parametro valutativo quello quantitativo, assumendo come determinanti i dati sui tassi di iscrizione e frequenza. Le associazioni e le cooperative, a cui per lo più continua ad essere affidato il compito di realizzare i programmi di supporto scolare, sono così costrette ad usare come parametro di riferimento un risultato numerico; quindi anche monitoraggio e rendicontazioni di questi enti (quando vengono fatti) sono tarati sul mero criterio quantitativo. Del resto anche per gli enti pubblici committenti la priorità è mettersi in linea con le richieste nazionali ed europee che, come già detto, rimangono ancorate al dato quantitativo di un miglioramento nel tasso di iscrizione e frequenza. Di conseguenza, non viene valorizzata una valutazione anche qualitativa dell'andamento di questi progetti.

Il saper leggere e scrivere, che molte ricerche ritengono elemento indicativo del buono o cattivo esito della scolarizzazione dei bambini Rom, è un parametro, se non discriminante, quantomeno riduttivo rispetto ad una reale valutazione dei percorsi di scolarizzazione compiuti. Eppure, purtroppo, è ancora il "solo" saper leggere e scrivere l'unico vero obiettivo che troppo spesso scuole e privato sociale si pongono rispetto ai bambini Rom. Una delle ricerche qualitative sull'argomento - quella ancora in corso e dal nome "progetto STAR"<sup>220</sup> che l'associazione Compare sta svolgendo con il Comune di

---

<sup>220</sup> Il nome completo del progetto è "Strategie di *advocacy* per l'integrazione della popolazione Rom in Italia". Destinatari dell'intervento sono impiegati e funzionari del Comune di Napoli, al fine di dotare l'ente locale di una cabina di regia interassessorile con sensibilità, conoscenze e strumenti necessari ad affrontare le tematiche incontrate dai Rom che abitano a Napoli.

Napoli per conto dell'OSI<sup>221</sup> - mette ad esempio in evidenza che, se l'iscrizione dei bambini Rom alla scuola primaria raggiunge in molti insediamenti della città una percentuale molto alta (vicina alla totalità dei residenti), al termine del percorso scolastico risultano deficitarie tutte le competenze curriculari di base, comprese quelle relative alla letto scrittura. Molti dei bambini Rom vengono promossi "per toglierseli davanti", come più volte hanno affermato insegnanti e genitori intervistati nell'ambito della ricerca. A molti bambini Rom viene vietato di portare i libri a casa per paura che si rovinino. Inoltre, in più di un caso bambini in ottima salute psicofisica e che hanno cominciato il percorso di studio con regolarità, cioè in prima elementare a sei anni, vengono affidati alle mani di insegnanti di sostegno per l'handicap.

In presenza di maggiori ricerche qualitative che approfondiscano gli aspetti critici rilevati dal progetto Star, il mancato ottenimento di una preparazione didattica effettiva potrebbe risultare un fattore determinante utile a comprendere la fuga dei Rom dalla scuola secondaria. A partire dalla più generale crisi della scuola media inferiore e superiore (nelle quali tassi di elusione e evasione sono alti e in crescita per tutta la popolazione italiana), non saper leggere e scrivere e tantomeno non avere un livello di preparazione paragonabile con il resto della classe diventa probabilmente un fattore discriminante esplosivo se sommato agli altri. Fattori culturali, come il doversi sposare o evitare il rischio di innamorarsi di un gajo e la scarsa importanza attribuita dai genitori alla scuola, tanto spesso additati come le vere cause dell'abbandono scolastico, seppur presenti, assumerebbero così un'importanza minore. Oltretutto molte delle analisi di contesto alla base delle progettualità del pubblico e del privato posseggono dati limitati ai soli Rom nei campi o comunque rientranti in situazione di disagio sociale, dato che i Rom che vivono in appartamento e non si rivolgono ai servizi rimangono quasi sempre invisibili.

Aiuterebbe a comprendere la validità delle più generali politiche educative anche un'analisi comparativa tra i Paesi dove prevalente è stata la politica dei campi (come l'Italia) e quelli in cui si sono adottate soluzioni più variegate. Quanto cioè avrebbe potuto essere migliore e più efficace la scolarizzazione dei Rom se non ci fossero stati i campi? Quanti dei soldi spesi in questi anni per finanziare progetti speciali per i Rom - come il servizio scuolabus - si sarebbero potuti invece utilizzare per un più generale miglioramento della scuola?

In conclusione, se ad oggi si sono raggiunti buoni risultati dal punto di vista numerico e formale, aumentando di molto la percentuale di iscritti e frequentanti, la vera sfida dei prossimi anni sarà il miglioramento della qualità dell'apprendimento. Il mutamento di questo fattore, che è indissolubilmente legato al miglioramento delle condizioni abitative e ambientali, consentirà probabilmente un incremento significativo anche del tasso di iscrizione e frequenza negli altri gradi dell'istruzione, insieme ad un miglior inserimento lavorativo.

---

<sup>221</sup> Open Society Institute (OSI).

### 3.1. Buone (e cattive) pratiche di scolarizzazione

Fa parte della *politica dei campi* l'abitudine a delegare l'educazione dei Rom a quei settori della pubblica amministrazione deputati ad occuparsi di svantaggio sociale. Così la scolarizzazione dei Rom è pensata e realizzata da branche dell'amministrazione pubblica, spesso dotate di scarse competenze in ambito educativo, che guardano al contesto e indirizzano gli interventi a partire da un'angolatura prospettica che privilegia le disfunzioni e le patologie sociali. Ad occuparsi dei Rom a scuola sono insomma per lo più gli assessorati alle politiche sociali e, quando esistenti, gli Uffici Rom. E questo, come avviene per gli altri settore del welfare moderno, quasi sempre non in maniera diretta, ma esternalizzando il servizio al privato sociale con appalti e affidamenti diretti.

Per tenere conto del più generale contesto in cui l'integrazione Rom dovrebbe avvenire oggi, non si può non prendere in considerazione l'effetto che la crisi economica internazionale sta apportando anche in ambito educativo. Nella ricerca "Il sociale ai tempi della crisi", portata avanti dalla rivista gli "Asini"<sup>222</sup> e ancora in corso, risulta con evidenza quanto il settore scuola ed educazione sia tra quelli maggiormente destabilizzati dalla difficile congiuntura internazionale. I tagli drastici apportati a questi ambiti vanno, infatti, ad aggiungersi ad una situazione pregressa già basata sul precariato e sulla scarsità di risorse. Dalla ricerca degli "Asini" emerge quanto l'auspicato cambiamento di rotta delle politiche sociali - in passato troppo spesso basate su assistenzialismo e sperpero di pubblico danaro - non passi per la riduzione di risorse destinate a questo settore. A problematiche gravi come la carenza di organico - elemento comune a privato sociale e scuola pubblica -, ciascuno sta sopperendo come può, talvolta ricorrendo ad *escamotage* che finiscono per aggravare la situazione. Accade così, per esempio, che si sopperisce al deficitario rapporto numerico e qualitativo tra insegnanti e alunni ricorrendo ad insegnati di sostegno anche laddove in classe non sono presenti bambini portatori di handicap.

L'integrazione dei bambini Rom a scuola risente di questa crisi, per cui spesso gli enti del pubblico e del privato sono costretti a proseguire gli stessi interventi, ma con minori risorse. Dopo le docce a scuola per i bambini provenienti dai campi - pratica ormai in disuso, ma a tutt'oggi prevista da alcuni bandi pubblici -, buona parte di queste azioni si sono comunque basate sulla differenza, reale o presunta, dei bambini Rom rispetto ai propri compagni non Rom. Malgrado la più generale crisi del settore abbia imposto oggi il ridimensionamento di molti progetti educativi, in quasi tutti i campi Rom d'Italia esiste ancora qualcuno incaricato di occuparsi delle problematiche inerenti alla scolarizzazione dei Rom.

Come già detto, le azioni finiscono spesso per risultare un lenitivo al problema *campo*. Ad esempio con un servizio navetta che colmi la distanza dalla città di tutti. Nelle azioni di affiancamento scolastico rimangono spesso disattese le più

---

<sup>222</sup> Questa rivista è il prodotto di una rete nazionale di educatori e ricercatori in ambito socio-pedagogico.

elementari conquiste della pedagogia generale, come il fornire sostegno non al singolo in difficoltà, ma all'intero gruppo classe di cui quel singolo fa parte e all'interno dell'aula. In molti dei progetti di sostegno alla scolarità posti in essere in passato (e in molti casi anche nel presente), i bambini Rom durante l'orario scolastico vengono portati via dal gruppo classe di appartenenza e raggruppati in un'unica aula per attività alternative. Altro elemento significativo è che a queste pratiche del privato sociale hanno lavorato quasi esclusivamente italiani *non Rom*. Sebbene fossero coinvolti anche operatori Rom, questi erano in numero nettamente minore e con un ruolo quasi sempre subordinato, quando non di pura facciata.

Alla luce di questi risultati, negli ultimi anni si è cominciato ad assistere ad un'inversione di tendenza da parte di una componente maggiormente consapevole del pubblico e del privato sociale, ancora minoritaria, ma intransigente rispetto alla necessità di migliorare le più generali condizioni di vita dei Rom anche ai fini di un miglior successo scolastico. Questa inversione di tendenza è rivolta ad una reimpostazione più generale della scuola *in toto* al fine di renderla renderla più accogliente ed efficace non solo per i bambini Rom.

Le buone pratiche che di seguito riportiamo non sono state selezionate perché "migliori", ma perché rappresentative di tre diverse tipologie d'intervento tutte utili ad affrontare le principali criticità nel rapporto bambini Rom/scuola.

### **3.2. La Caritas di Bolzano.**

"Mediazione Scolastica con i bambini Rom di Bolzano" è un servizio della Caritas di Bolzano iniziato nel 2005 e proseguito sino ad oggi senza interruzioni. Il servizio ha una sola operatrice con il compito di monitoraggio e sostegno dei circa 40 alunni Rom iscritti nelle scuole elementari e medie di Bolzano. Le attività del Servizio consistono principalmente in:

- consulenza e aggiornamenti attraverso colloqui individuali, lezioni e cicli di incontri rivolti agli insegnanti
- sostegno individuale ai bambini. L'aiuto rispetto alla programmazione curriculare avviene attraverso l'affiancamento dell'operatrice della Caritas ai bambini Rom destinatari. Può avvenire in aula o fuori dall'aula, ma sempre in orario scolastico.
- laboratori interculturali. Sono rivolti all'intero gruppo classe, durante l'orario di lezione, e non soltanto su tematiche relative a Rom e Sinti.

Principali elementi della metodologia adottata sono:

- ricerca azione (non fermarsi mai su obiettivi predefiniti dall'inizio in maniera rigida)
- buona sinergia con l'Ufficio Immigrati, rifugiati e Rom della Provincia di Bolzano
- pedagogia riflessiva (calandosi il più possibile nelle reali situazioni di vita)



- valori propri dell'educazione alla pace e convivenza interculturale
- buona sinergia con l'Azienda dei Servizi sociali di Bolzano, a partire dagli assistenti sociali, e riguardante anche l' inserimento socio lavorativo dei nuclei familiari di appartenenza dei bambini Rom seguiti.

Nel caso del servizio della Caritas di Bolzano l'efficacia dell'azione è basata in parte sulla qualificazione d'eccezione di chi è preposto al servizio che parla la lingua romanès e frequenta i Rom da oltre 15 anni. Questi elementi inducono a riflettere sulla necessità di considerare degli adeguati percorsi formativi per gli operatori al fine di diffondere una migliore conoscenza della lingua e della cultura della popolazione con cui si è chiamati ad interagire. Al tempo stesso, risulta altrettanto rilevante il permanere di una figura stabile nel tempo che permetta il consolidamento di un rapporto di reciproca fiducia. Vanno, inoltre, rilevate le possibilità offerte da un sistema di servizi integrato ed effettivamente efficiente come quello della Provincia autonoma di Bolzano. Il buon andamento scolastico è cioè garantito oltre che da un'alta specializzazione del Servizio Caritas a questo destinato, dalla possibilità di affrontare in maniera efficace gli ostacoli di natura sociale, giuridica, lavorativa e abitativa che si frappongono ad un buon percorso scolare. Da sottolineare è che primo obiettivo del Servizio Caritas è quello di accrescere il livello di benessere dei bimbi frequentanti. Tale obiettivo sottende una precisa filosofia pedagogica che prevede come *risultato accessorio* il successo nelle materie curriculari.

### **3.3. La scuola “F. Baracca” di Ospedaletto, Pisa.**

L'esperienza pisana della scuola F. Baracca rappresenta un esempio altrettanto significativo ai fini del nostro ragionamento. Si tratta, infatti, di quella che nella scheda sintetica abbiamo definito “non pratica”. In altre parole, in questo caso, l'efficacia dell'azione educativa - tanto in termini di buon andamento scolastico, quanto di grado di benessere - è garantita dalla mancanza di un'azione specifica e dall'ottimo livello dell'offerta didattica che questa scuola rivolge a tutti.

La scuola elementare F. Baracca si trova in Ospedaletto, frazione del Comune di Pisa. Storicamente località agreste, verso la metà degli anni '80, in quest'area, ha cominciato a svilupparsi una zona industriale. Ospedaletto conserva così molte delle caratteristiche di un'area rurale su cui si sono innestati sempre più elementi propri di un contesto industriale. Gli alunni della scuola Baracca sono principalmente i bambini di Ospedaletto e di altre due frazioni limitrofe, ma anche i figli di lavoratori dell'area industriale residenti in località più distanti. La percentuale di alunni stranieri è tra il 20 e il 25%. Di questi, la maggioranza sono alunni provenienti dall'Est Europa (rumeni, albanesi, ucraini). I Rom costituiscono il 10% dell'intera popolazione scolastica (pari a circa 100 iscritti) e provengono in prevalenza dalla ex Jugoslavia.

La F. Baracca è una scuola a tempo pieno, con impostazione piuttosto tradizionale. Prevede attività artistiche, di educazione ambientale e altre complementari, ma è filosofia condivisa dall'intero corpo docenti che i bambini a scuola vanno per apprendere nel migliore dei modi i principali contenuti curriculari ordinari. "Sia che vivi a casa o in un campo, i compiti lunedì li devi portare", puntualizza uno dei docenti della scuola.

Il corpo docenti tende a non enfatizzare la provenienza e altre differenze socio-culturali, ma punta sulla comune appartenenza alla comunità educante della scuola. Una delle azioni più specificamente ascrivibili all'educazione interculturale è il percorso di danze popolari (non legate alla storia dei bambini partecipanti), in cui sono inserite anche le danze popolari Rom. La scuola è intervenuta anche su questioni non didattiche quando queste pregiudicavano il buon andamento scolastico. Ad esempio quando venne sospeso il pulmino per l'accompagnamento a scuola dei bambini Rom la scuola Baracca, anche grazie alla collaborazione dei genitori, mise in campo una protesta capace di portare al ripristino del servizio stesso. Alcuni degli altri punti su cui si basa la metodologia della scuola sono:

- se la scuola è uguale per tutti, deve anche essere "accessibile" a tutti. Uscite o viaggi di istruzione ad esempio sono sempre a bassissimo costo.
- non c'è unicità di metodologia nelle singole discipline (solo per matematica e scienze esiste una condivisione più ampia).
- il clima di classe viene basato su:
  - a) assenza di schemi comportamentali rigidi
  - b) molta attenzione all'accoglienza
  - c) attenzione al linguaggio (anche nel tono)
  - d) responsabilizzazione e ruolo attivo degli alunni
  - c) gentilezza nei rapporti interpersonali.

La scuola "Baracca" in passato si è anche giovata del supporto di mediatori culturali, ma sempre in linea con la sua filosofia di base: non creare percorsi differenziali, percorsi che cioè accentuino la differenza di partenza, ma potenziare la scuola di tutti. L'assenza di un'azione specifica e di educatori esterni a questa destinata - la scuola non realizza cioè progetti affidati ad associazioni o altre figure professionali esterne che intervengono relativamente alla presenza dei Rom in classe - sono la garanzia di successo per questa agenzia educativa. Il clima positivo, basato su accoglienza e gentilezza nei rapporti interpersonali, unitamente alla fermezza rispetto alla necessità di conseguire buoni risultati rispetto agli obiettivi didattici, fanno della scuola Baracca un luogo attraente anche per altri bambini italiani, *pur* in presenza di un numero di bambini Rom (e stranieri) non insignificante (il 10% di Rom e il 25% di stranieri). Nessuna risorsa economica è destinata specificamente all'integrazione di Rom e stranieri, perché il tutto avviene all'interno della normale attività curricolare. Anche i casi più difficili, come quelli di chi arriva a metà anno senza saper parlare la lingua, vengono affrontati attraverso lo strumento ordinario delle ore di compresenza. L'assenza di pietismo e di pregiudizi anche positivi, sono insomma, almeno nel caso della scuola pisana "Baracca", la vera garanzia di successo scolastico.

### 3.4. Il Centro Territoriale Mammut di Scampia<sup>223</sup>

Infine, la terza pratica presa in esame, quella del Centro territoriale Mammut di Scampia, tenta di tenere insieme sia il benessere generale dei bambini che il loro rendimento scolastico, pur in un contesto più povero di risorse economiche. A partire da una pratica di lunga durata come quella portata avanti direttamente con un gruppo stabile di bambini “misti” (di cui fanno cioè parte Rom, italiani e stranieri e con un livello di rendimento scolastico non omogeneo) il tentativo è stato migliorare tanto l’offerta pedagogica per tutti (attraverso il coinvolgimento delle scuole nelle attività del Centro), quanto il livello dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione (attraverso azioni di sensibilizzazione e di advocacy come il “progetto Star”). Nel caso del Mammut è la stessa metodologia promossa, quella ispirata alla pedagogia attiva e riflessiva, a farsi garante della corrispondenza tra successo scolastico e benessere, nella convinzione della circolarità necessaria che deve esserci tra didattica e educazione.

A partire proprio dalla ricchezza del territorio e dalla ricerca di un filo conduttore tra le diverse realtà che vi operavano, il Mammut ha contribuito, nell’estate 2007, alla nascita del “Comitato Spazio pubblico”<sup>224</sup>. Tra gli slogan del comitato: “recuperiamo la strada con i bambini e non i bambini dalla strada”. Alcune delle convinzioni socio-pedagogiche alla base dell’azione del Mammut e del Comitato Spazio Pubblico sono:

1) i contesti educativi “misti” risultano maggiormente funzionali all’apprendimento e alla crescita sociale e individuale. Intendendo per “gruppi misti” quelli composti da soggetti con differente provenienza geografica e sociale, utenti di centri di salute mentale e soggetti con problemi giudiziari, anziani adolescenti e bambini.

2) è importante che ognuno dei soggetti partecipanti abbia un ruolo attivo, non sia cioè destinatario passivo dell’intervento, ma sia messo nella condizione di amplificare il suo potenziale umano.

3) l’idea che lo spazio pubblico sia un tema molto utile nella ripresa sociale e nell’azione pedagogica. In un contesto educativo in cui nessuno salva nessuno, ma tutti insieme sperimentano forme nuove di convivenza e di ripresa della città, lo spazio pubblico svolge così un ruolo fondamentale.

E’ stato in quest’ottica che i Rom partecipanti alle azioni del Comitato Spazio Pubblico sono stati soggetti attivi, non rappresentanti e nemmeno mediatori, ma presenti a titolo personale come tutti gli altri abitanti. E se le attività pedagogiche promosse dal Mammut o dalle singole associazioni come “Chi Rom e Chi no” erano rivolte a loro come a tutti gli altri cittadini (e basate, per loro come per gli

---

<sup>223</sup> Per ulteriori informazioni, è consultabile il sito: [www.mammutnapoli.org](http://www.mammutnapoli.org).

<sup>224</sup> Per ulteriori informazioni, è consultabile il sito: [www.comitatospaziopubblico.blogspot.it](http://www.comitatospaziopubblico.blogspot.it)

altri, su progetti individualizzati e finalizzati alla crescita globale della persona), nel Comitato Spazio Pubblico i Rom hanno assunto un ruolo attivo nel rilancio di questioni politiche generali, senza limitarsi all'esclusiva rivendicazione di diritti per il loro gruppo.

### 3.5. Conclusioni

Le esperienze evocate nel corso del capitolo permettono di individuare alcune buone pratiche di inserimento scolastico che potrebbero essere applicate anche al di fuori degli specifici contesti presi in esame. In primo luogo, la *formazione di docenti e operatori specializzati* costituisce la premessa essenziale a qualsiasi intervento che voglia avere un esito realmente inclusivo nei confronti degli studenti Rom. Sarebbe, infatti, opportuno che ciascun plesso scolastico avesse almeno una figura di riferimento, dotata di adeguate competenze socio-culturali, che facesse da "ponte" tra i minori Rom e le loro famiglie, da un parte, e la scuola, dall'altra, al fine di instaurare un dialogo stabile atto a favorire la formulazione di percorsi integrati di inserimento scolastico. Questo processo formativo, però, può sperare di dare esiti positivi solo se si traduce in una continuità di relazioni con le famiglie degli alunni tale da garantire la costruzione di solidi rapporti di fiducia reciproca.

La questione della formazione del corpo docente chiama in causa un secondo punto essenziale che ci preme mettere in luce in questa sede, ovvero la questione degli *investimenti*. È evidente che il perseguimento di questa buona pratica, così come di tutte le pratiche virtuose di inclusione, richiede un investimento economico che spesso è mancato o è stato incanalato verso iniziative di "contenimento gestionale" del problema, dal pulmino all'insegnante di sostegno. Rivolgere l'attenzione ai bisogni del bambino richiede, invece, la possibilità di contare su risorse stabili, che non siano continuamente soggette alle scelte estemporanee della politica.

L'importanza di adottare un simile sguardo, centrato sulla persona, ci permette di mettere in evidenza un terzo punto essenziale, ovvero la necessità di adottare un approccio *integrato*, dove l'attenzione all'individuo non diventi sinonimo di esclusione, con esiti evidentemente paradossali. Da una parte, ogni intervento di inserimento scolastico non può prescindere dall'analisi dei bisogni del bambino e delle sue capacità. È necessario pertanto adottare un modello di intervento *flessibile* i cui obiettivi possano essere calibrati sulla specificità del singolo caso, tenendo conto della situazione di partenza. D'altra parte, però, è altrettanto importante sottolineare che questa impostazione va comunque bilanciata con un coinvolgimento del bambino nel contesto di classe, senza che la sua presenza a scuola si riduca solo ad attività solitarie, pensate *ad hoc* per lui. In questa prospettiva può essere utile anche costituire dei gruppi di alunni, magari interclasse, dove far lavorare insieme bambini non solo Rom che manifestano

bisogni simili – ad es. la necessità di superare specifiche difficoltà di apprendimento -. Questa opzione non deve comunque essere in nessun modo intesa come alternativa al fondamentale coinvolgimento del bambino nel contesto complessivo della classe.

Questi tre punti fondamentali non potrebbero essere adeguatamente compresi, però, se non ribadissimo ancora una volta l'ulteriore elemento di problematicità costituito dalla realtà dei "campi", vera e propria specificità italiana. Rappresentando spesso delle realtà fortemente segregate, i bambini non hanno molte occasioni di confrontarsi con abilità e saperi diversi da quelli abituali. Quando iniziano il percorso scolastico non hanno così avuto modo di assimilare quel capitale culturale, fatto di saperi pratici e simbolici, che il personale docente tende, invece, a dare per scontato perché solitamente acquisito durante la scuola dell'infanzia. In concreto, ciò significa, per esempio, che talvolta non hanno mai maneggiato una penna così come non sono abituati a confrontarsi con i tempi e gli spazi propri dell'istituzione. Ciò che preme auspicare, quindi, è una presa in carico complessiva della storia del bambino e della sua famiglia in vista del perseguimento di una situazione di benessere in modo che tale coinvolgimento contribuisca al superamento di quegli ostacoli che si frappongono rispetto ad una partecipazione attiva e coinvolta nel mondo della scuola

## 4. Salute e accesso ai servizi socio-sanitari

Costanza Frari

I Rom e Sinti sono svantaggiati per reddito, condizioni abitative e istruzione e, come in ogni altro Paese in cui si trovano a vivere, sono emarginati, come sottolinea in una recente risoluzione il Parlamento europeo, che esprime preoccupazione per le discriminazioni di cui i Rom sono vittime nei settori dell'istruzione, dell'alloggio (si parla nel testo di espulsioni forzate, condizioni di vita indegne, spesso ghetti), dell'occupazione e della parità di accesso ai sistemi di assistenza sanitaria e ai servizi pubblici.<sup>225</sup> Di fronte alle sollecitazioni a compiere azioni concrete contro queste discriminazioni, gli organi di governo e le amministrazioni locali hanno risposto finora con politiche esclusive, se non addirittura di allontanamento dal territorio che hanno sortito il solo risultato di peggiorare le condizioni abitative di queste persone, aumentandone, tra l'altro, i rischi per la salute. Soprattutto, perpetrando la dinamica dei campi che equivale a vivere in condizioni inadeguate, si contribuisce a minare la salute e il senso di sicurezza di tale minoranza. Di conseguenza i Rom sono maggiormente a rischio di patologie croniche, disabilità, infezioni respiratorie e un più elevato rischio di incendio e di infortuni domestici.<sup>226</sup>

### 4.1. Le condizioni di salute dei Rom e Sinti in Italia

Secondo alcuni rapporti europei, è noto che l'aspettativa di vita alla nascita di un Rom è di almeno 10 anni inferiore alla media europea, e l'alto tasso di fertilità è purtroppo contrapposto all'alto tasso di mortalità infantile, tre volte superiore alla media nazionale.<sup>227</sup> L'UNAR sottolinea inoltre che: "i bambini RSC che nascono sotto-peso sono più numerosi rispetto agli altri bambini e si ammalano di malattie respiratorie in numero maggiore rispetto ai loro coetanei italiani, oltre ad incorrere più spesso in casi di avvelenamento, ustioni e incidenti domestici. Risulta in aumento l'abuso di alcool e sostanze stupefacenti; le malattie da disagio o da degrado o "malattie della povertà", quali tubercolosi, scabbia, pediculosi, nonché alcune infezioni virali, micotiche e veneree, che si manifestano

<sup>225</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2010 sul secondo vertice europeo sui Rom - P7\_TA(2010)0085. Disponibile al link <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0085+0+DOC> - ultimo accesso in data 04/05/2012.

<sup>226</sup> Eurofond, 2012, *Living conditions of the Rom: Substandard housing and health*, p. 12. Disponibile al link: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef12021.htm> - ultimo accesso in data 25/05/2012.

<sup>227</sup> European Parliament, 2011, *Measures to promote the situation of Roma EU citizens in the European Union*, p. 182.

con sempre maggiore frequenza rispetto al passato. Tra gli adulti risultano frequenti le malattie dell'apparato digerente, respiratorio e del sistema osteoarticolare e connettivo. In alcuni contesti sono largamente diffuse ipertensione e malattie metaboliche (in gran parte attribuite allo stile di vita) e si registrano elevati rischi per la salute materno-infantile".<sup>228</sup>

La situazione abitativa determina in maniera chiara sia le condizioni di salute delle comunità Rom sia il conseguente accesso ai servizi dal momento che le condizioni di vita nei campi sono deprecabili. Bisogna inoltre distinguere tra campi "attrezzati" o aree sosta "autorizzate" e campi "abusivi" in quanto i primi, pur evitando i peggiori problemi sanitari poiché hanno accesso all'acqua e all'elettricità, sono spesso densamente occupati da container disposti in fila, ognuno dei quali è destinato ad accogliere fino a quattro o cinque persone. Per un container abitato da quattro persone, la superficie media per persona è inferiore della metà rispetto a quella raccomandata dalle norme del Codice per l'edilizia;<sup>229</sup> al contempo, bisogna dire che le famiglie hanno spesso più membri di quanto un container dovrebbe contenere. Anche se le condizioni sanitarie generali del campo non sono insalubri, tale sovraffollamento pone evidenti problemi sanitari.<sup>230</sup> Nei campi illegali, invece, vivono essenzialmente Rom che non hanno la cittadinanza italiana e che abitano in catapecchie di fortuna costruite dagli stessi Rom in terreni abbandonati, le cui vie di accesso si trasformano rapidamente in sentieri fangosi con la pioggia. In genere tali insediamenti non hanno acqua corrente, né elettricità, né sistema fognario e si trovano talvolta accanto a discariche pubbliche, comprese quelle per i rifiuti tossici. Le condizioni sanitarie sono deprecabili e la salute di tutti gli abitanti, compresi i bambini, ne soffre grandemente. Alcune fonti indicano che il tasso di malattie respiratorie, di malattie della pelle e di problemi gastrointestinali è particolarmente elevato per i bambini Rom. Inoltre, la mancanza di gas e di elettricità obbliga gli abitanti ad escogitare soluzioni temporanee per scaldarsi in inverno, utilizzando stufe a legna, che aggravano le malattie respiratorie o anche semplici candele. Pertanto è elevato il rischio di incendi e negli ultimi anni si sono sfortunatamente registrati numerosi decessi causati dai roghi accidentali.<sup>231</sup>

Secondo una recente ricerca del NAGA (Associazione volontaria di assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti di Milano) su 1142 Rom visitati nelle 14 aree di Milano (una comunale) le condizioni abitative, il basso tasso di scolarità e di occupazione e le difficoltà di accesso ai servizi sanitari, costituiscono potenziali fattori di rischio per la salute di queste persone. Infatti, la media di anni di scolarità è di 4,9, il numero medio di figli è 2,8 e su 803 persone

---

<sup>228</sup> UNAR, 2012, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei caminanti. Attuazione comunicazione Commissione Europea N.173/2011*, p. 75.

<sup>229</sup> In Italia, per poter ottenere l'affitto, si calcolano 14mq disponibili a persona per i primi quattro membri della famiglia, 10mq dal quinto componente in avanti.

<sup>230</sup> ECRI, 2012, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quarto ciclo di monitoraggio)*, Strasburgo, p. 34.

<sup>231</sup> OSCE, 2008, *Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy*, pp. 19-20.

di età superiore ai 13 anni, solo 129 hanno un lavoro (16%). Il 56% delle persone visitate di età superiore o uguale a 12 anni fuma, tra queste, poco meno di un quinto (17%) è forte fumatore. Le patologie più frequenti sono le malattie respiratorie (21% delle diagnosi), disturbi della macroarea ortopedico - traumatologica (13%), malattie gastroenteriche (10%), disturbi odontoiatrici (8%). La quasi totalità delle persone era senza copertura sanitaria (94%). Per quanto riguarda i metodi contraccettivi si ha l'impressione che da parte maschile l'utilizzo del preservativo sia occasionale e venga concepito unicamente come modo per evitare di esporsi al rischio di malattie sessualmente trasmesse, mentre da parte femminile l'inutilizzo sia dovuto alle pressioni sociali e famigliari contro l'uso di metodi per evitare la gravidanza. Infine, tranne nell'unico campo comunale, le 14 aree erano prive di servizi igienici, nella maggior parte dei casi la spazzatura non veniva ritirata e tutte erano in condizioni di sovraffollamento.<sup>232</sup>

I dati della ricerca EU Inclusive, invece, ci permettono di esplorare la percezione che i Rom stessi hanno relativamente al proprio stato di salute. Anche qui appaiono evidenti le discrepanze con la popolazione maggioritaria. Ad esempio la quota degli intervistati che dichiara uno stato di salute buono è molto simile per Rom e non Rom fino ai trent'anni, mentre nelle classi di età successive lo svantaggio dei Rom emerge in modo evidente, fino a diventare particolarmente critico per le persone con più di cinquant'anni (solo il 27% degli ultracinquantenni si dichiara in buona salute). L'analisi permette di confermare il dato sull'aspettativa di vita alla nascita dei Rom che è inferiore alla media italiana. Inoltre le donne Rom e Sinte tendono a dichiarare uno stato di salute peggiore degli uomini con una differenza tra i due generi di circa nove punti percentuali in sfavore delle donne, risposta probabilmente dovuta alle disuguaglianze di genere interne alla comunità RSC.

Sul piano pratico, c'è quindi ancora molto lavoro da fare, in specie se non si risolve la questione dei campi, dei villaggi attrezzati o come dir si voglia. Inoltre bassi redditi e povertà vanno a braccetto influenzando in maniera determinante la dieta quotidiana, sempre carente in termini di apporti nutrizionali corretti. Salute, condizioni abitative, lavoro e scuola sono quindi emergenze che vanno affrontate assieme.

Dall'Europa non riceviamo di certo commenti lusinghieri, ad esempio nel marzo 2009 l'Alto Commissario dell'ONU per i Diritti Umani, Navi Pillay, ha visitato il nostro Paese e ha dichiarato: "Sono rimasta profondamente scioccata dalle condizioni dei campi", ha detto dopo aver visitato il campo nomadi di Via Marchetti a Roma. "Per un momento ho pensato di essere in uno dei Paesi in via di sviluppo più poveri e non in uno dei Paesi più ricchi al mondo". Alcuni mesi prima, nell'ottobre 2008, l'Europarlamentare Rom ungherese Vittoria Mohacs

<sup>232</sup> NAGA, 2011, *Situazione sociodemografica e condizione di salute della popolazione Rom di Milano*, disponibile al sito [www.epiprev.it/sites/free/1114\\_EP5-6\\_282\\_art4\\_full.pdf](http://www.epiprev.it/sites/free/1114_EP5-6_282_art4_full.pdf) - ultimo accesso in data 25/05/2012.



in visita in Italia aveva affermato: “Ho attraversato l’Europa per analizzare le condizioni di vita dei Rom e il loro grado di integrazione. Non avevo mai assistito a violazioni di diritti umani così gravi come quelle che le istituzioni italiane rivolgono alla mia gente”.<sup>233</sup>

## 4.2. Come funziona il sistema sanitario

Il Servizio Sanitario Nazionale è stato istituito dalla legge 833 del 1978 ed ha carattere universalistico e solidaristico, fornisce cioè l’assistenza sanitaria a tutti i cittadini senza alcuna distinzione. L’assistenza si manifesta in diversi ambiti quali collettivi (es. dai rischi infortunistici negli ambienti di lavoro, sanità veterinaria, tutela degli alimenti, profilassi delle malattie infettive), distrettuali (dalla medicina di base ai servizi domiciliari per gli anziani ai consultori famigliari) ed infine ospedaliero. Il SSN è finanziato attraverso la fiscalità generale con imposte dirette e indirette. Inoltre, le aziende sanitarie locali (ASL) dispongono di entrate dirette derivanti dai ticket sanitari e dalle prestazioni rese a pagamento. E’ importante sottolineare il fatto che molte prestazioni restano esentate dal pagamento del ticket, soprattutto per le fasce redditualmente deboli e per alcuni casi di patologie rare o di invalidità.<sup>234</sup>

Nonostante a livello europeo si ritenga che il nostro sia un quadro normativo di tutele avanzate (sebbene il decentramento a livello regionale e locale tra le ASL abbia creato grandi discrepanze sulla qualità e quantità dei servizi per la popolazione con specifiche conseguenze per i gruppi più vulnerabili)<sup>235</sup> le comunità Rom e Sinte continuano a riscontrare difficoltà o discriminazioni nella loro ricerca di salute. I servizi sanitari (e sociali) risultano maggiormente usufruibili per la popolazione Rom e Sinta in base al possesso dei requisiti di cittadinanza, ovvero la regolarità dei documenti e la residenza.

## 4.3. Il difficoltoso accesso ai servizi sanitari

La ricerca EU Inclusive rivela che solo il 73% degli intervistati possiede la tessera sanitaria che permette l’accesso al sistema pubblico. I Rom romeni e bulgari ne sono spesso provvisti mentre gli italiani la posseggono al 97,5%, si determina quindi l’usufrutto dei servizi sanitari in base alla nazionalità dell’utente. Inoltre, ancora una volta assistiamo all’allargamento della forbice tra i Rom residenti in casa e nei campi: solo l’11% dei primi non possiede il tesserino sanitario, mentre

---

<sup>233</sup> Giovanna Zincone, 2010, *L'emergenza integrazione di Rom e Sinti*, FIERI, p. 3.

<sup>234</sup> Si veda il link: <http://www.salute.gov.it/ministero/sezMinistero.jsp?label=principi>, ultimo accesso in data 10 maggio 2012.

<sup>235</sup> European Parliament, 2011, *op. cit.*, p.18.

per i secondi la percentuale sale ad un terzo della popolazione, se poi si vive in un campo non autorizzato allora la quota arriva al 65%. Anche la dimensione occupazionale condiziona la diffusione della tessera sanitaria in quanto l'82% delle persone che lavorano ne è in possesso, contro il 64% dei disoccupati.

Il *requisito del cittadinanza* è quindi fondamentale per poter usufruire del Sistema Sanitario Nazionale. Entriamo nel merito della differenziazione di trattamento tra cittadini comunitari e non perché è interessante notare che, paradossalmente, il livello di assistenza sanitaria previsto per i cittadini romeni e bulgari è diminuito dopo l'ingresso nell'Unione Europea. Infatti a un cittadino straniero non comunitario viene assegnato il codice STP (Straniero temporaneamente presente), che dà diritto alle cure mediche urgenti ed essenziali, previste per legge. Per urgenti si intendono le cure che non possono essere differite senza pericolo per la vita o danno per la salute della persona, per cure essenziali si intendono le prestazioni sanitarie diagnostiche e terapeutiche relative a patologie non pericolose nell'immediato e nel breve termine, ma che nel tempo potrebbero determinare maggiore danno alla salute o rischi per la vita (complicanze, cronicizzazioni o aggravamenti).<sup>236</sup> I romeni o i bulgari invece possono iscriversi al SSN solo se lavoratori o familiari di cittadino italiano, altrimenti devono richiedere la tessera TEAM rilasciata dopo aver pagato i contributi nel proprio paese di origine (si veda il capitolo sui Rom migranti di Sergio Bontempelli). Chi non possiede le tessere menzionate ha comunque diritto alle prestazioni urgenti ed essenziali. Tuttavia, la circolare ministeriale che riporta queste indicazioni<sup>237</sup> non nomina esplicitamente il diritto a questo tipo di cure per i cittadini neocomunitari, lasciando di fatto la decisione alla discrezionalità delle Regioni (per esempio Piemonte, Lazio, Marche, Puglia estendono ai neocomunitari il diritto alle cure essenziali, mentre le altre regioni no).

Il flusso migratorio avviene spesso per motivi legati alla salute, soprattutto per i Rom più anziani, di conseguenza risulta evidente quanto sia importante ricevere assistenza – spesso medica- all'arrivo in Italia. Secondo i dati EU Inclusive, i servizi più utilizzati sono quelli sanitari (82% degli intervistati li ha utilizzati negli ultimi sei mesi) e le famiglie che ne fanno ricorso con più frequenza sono quelle di nazionalità italiana e quelle provenienti dalla ex Jugoslavia, ovvero le due nazionalità in cui è più diffuso il possesso della tessera sanitaria. Il possesso dei documenti rende quindi effettiva la possibilità di accesso a determinati servizi, al contrario la via preferenziale per cercare risposte sanitarie normalmente intrapresa dai Rom è quasi sempre il pronto soccorso<sup>238</sup>. Questo per ragioni dovute a diversi fattori:

<sup>236</sup> NAGA, 2011, *op. cit.*, p.9

<sup>237</sup> Circolare ministeriale prot. DG RUERI/II/ 3152/P/1.3.b/1 del 19 febbraio 2008, disponibile al link: [http://www.simmweb.it/fileadmin/documenti/Le\\_norme/informativa\\_19\\_febbraio\\_2008.pdf](http://www.simmweb.it/fileadmin/documenti/Le_norme/informativa_19_febbraio_2008.pdf).

<sup>238</sup> ERRC, 2010, Report, *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, European Commission, p. 44.

- la mancata informazione sul diritto alla salute, sul funzionamento del SSN e sui servizi territoriali;
- gli effetti dell'assistenzialismo diffuso nella programmazione degli interventi (soprattutto in passato non sono mancati presidi medici all'interno dei campi), che hanno generato un atteggiamento di indolenza e passività da parte dei Rom;
- i pregiudizi degli operatori sanitari e le frequenti esperienze negative di accoglienza nelle strutture che contribuiscono ad alimentare la sfiducia nelle istituzioni e nei servizi pubblici;
- alcuni aspetti della cultura Rom legati alla particolare concezione della malattia e dei percorsi di cura.<sup>239</sup>

Oltre al requisito della cittadinanza, *la segregazione spaziale* gioca un ruolo determinante per l'accessibilità ai servizi infatti secondo i dati della ricerca EU Inclusive nel momento del bisogno ben due terzi dei Rom abitanti in insediamenti irregolari non potrebbe usufruire delle prestazioni del servizio sanitario in condizioni di equità rispetto agli altri cittadini. La maggior parte dei Rom migranti abita negli insediamenti spontanei o abusivi che si collocano a chilometri di distanza dal centro delle grandi città e spesso non sono serviti in modo appropriato dei mezzi di trasporto. Secondo l'interessante relazione *Living conditions of the Roma: Substandard housing and health*, la segregazione può essere una strategia adottata per far fronte alle difficoltà basandosi su relazioni e reti comunitarie per sopperire alla mancata erogazione di servizi essenziali. Anche come strategia di sopravvivenza, tuttavia, la segregazione rappresenta una soluzione inadeguata in quanto aumenta la vulnerabilità indotta dall'isolamento e dalla concentrazione dei gruppi vulnerabili. La segregazione isola i Rom impedendo loro l'accesso all'assistenza sanitaria, all'occupazione, all'istruzione e il contatto con il resto della società.<sup>240</sup>

Infine, *la discriminazione* che i Rom percepiscono (la ricerca EU Inclusive rivela che il 48% delle persone intervistate ha percepito o si è sentito vittima di discriminazione durante l'ultimo anno) non facilita né favorisce l'accesso ai servizi in quanto le minoranze RSC temono di non essere compresi – a causa inoltre della barriera linguistica e comunicativa- dagli operatori del settore. In Italia infatti il clima "antizigano" è ancora tristemente diffuso, fomentato inoltre da una retorica politica e mediatica particolarmente agguerrita nei confronti di tali popolazioni: i livelli di discriminazione sono nettamente più elevati della media europea in tutte le forme di discriminazione definite dall'articolo 13 del Trattato di Amsterdam (orientamento sessuale, origine etnica, religione o credo, genere, disabilità).<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> Consiglio d'Europa, 2010, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, p. 180.

<sup>240</sup> Disponibile al sito: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef12021.htm>, ultimo accesso in data 06/05/2012.

<sup>241</sup> ERRC/NUMENA, 2007, *Social inclusion through Social services: the case of Roma and Travellers*, Budapest, p. 73.

Dal momento che il 90% degli intervistati della ricerca EU Inclusive giudica positivamente i servizi sanitari una volta utilizzati, appare tanto chiaro quanto importante promuovere buone pratiche in questo settore migliorandone la fruibilità e l'accessibilità da parte di tutti i residenti sul territorio nazionale.

#### **4.4. Iniziative e idee promosse sul territorio nazionale**

Un importante contributo ci viene dato dall'Area sanitaria della **Caritas di Roma-GRIS**, da anni impegnata nella tutela della salute dei cittadini immigrati e Rom, che ha promosso la *Campagna per l'accessibilità dei servizi socio-sanitari in favore della popolazione Rom e Sinti a Roma* riflettendo sui meccanismi che producono marginalità e diseguaglianze, nella proposta di percorsi e strategie per una "salute senza esclusione"<sup>242</sup> il cui fine è quello di reinserire i Rom e i Sinti all'interno del circuito dell'assistenza sanitaria nazionale dal quale rimangono troppo spesso esclusi. Promozione del diritto alla salute per tutti, quindi, attraverso l'adozione di strategie di sanità pubblica centrate sull'offerta attiva di prestazioni sanitarie e sulla sinergia pubblico-privato sociale.<sup>243</sup> Nell'ambito di tale programma, nel 2002 è stata promossa e realizzata una campagna vaccinale in favore dei bambini Rom presenti in tutti i campi della città di Roma. La campagna ha costituito un'importante occasione di contatto tra gli operatori del servizio sanitario regionale e i Rom presenti in 32 insediamenti censiti nell'intera area metropolitana. L'obiettivo di far emergere le problematiche socio-sanitarie dei Rom agli occhi delle istituzioni sanitarie e degli operatori, fu raggiunto, tuttavia il suo carattere "interventista" poteva derivare in logiche assistenzialiste piuttosto che favorire il processo di inclusione.

La riflessione nata all'interno del Grls - Area Rom e Sinti si concluse con la pianificazione di una nuova campagna, questa volta centrata proprio sul contatto diretto tra operatori sanitari e Rom, al fine di consolidare il rapporto appena avviato, diffondere informazioni relative ai servizi territoriali per favorirne l'utilizzo e garantire l'accoglienza attraverso la conoscenza reciproca e la costruzione di una relazione di fiducia.<sup>244</sup> Si sono quindi organizzate delle giornate di formazione all'interno dei campi con distribuzione di materiale informativo e raccolta delle esigenze della popolazione e molti Rom si sono recati presso i servizi nelle settimane seguenti. Ciò che però si può definire come elemento di maggior successo è l'opera di sensibilizzazione avvenuta "al contrario" ovvero sugli operatori e sulle amministrazioni locali che hanno dimostrato un progressivo interesse e una maggiore disponibilità nei confronti delle minoranze RSC.

---

<sup>242</sup> Salute Senza Esclusione, 2008, con il patrocinio della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni, *Quaderni di InformaArea*, n. 5 aprile 2008.

<sup>243</sup> IREF, 2010, *Rom, Sinti, Caminanti e comunità locali: Studio sulle condizioni di vita e sull'inserimento nella rete dei servizi socio-assistenziali nel Mezzogiorno*, REPORT finale, Roma, p. 126.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 131.

L'iniziativa ha infatti permesso di mettere a punto un strategia d'azione innovativa e, almeno potenzialmente, molto efficace, riassumibile in alcuni principi metodologici: il lavoro di rete e l'integrazione tra pubblico e privato, il coinvolgimento attivo della popolazione e la presenza sul campo.<sup>245</sup>

Si tratta del primo tentativo fatto in Italia in termini quantitativi così elevati (sono stati coinvolti 140 operatori sanitari delle 5 ASL di Roma che si sono recati nei 33 campi) pertanto l'iniziativa merita di essere menzionata e diffusa. Soprattutto capovolge la prospettiva metodologica in maniera interessante: il risultato atteso era che i Rom e Sinti coinvolti usufruissero maggiormente dei servizi sanitari – cosa che è avvenuta – ma non si prevedeva una sorta di “formazione al contrario”, quella sugli operatori coinvolti nell'ingente macchina organizzativa della campagna.

Sempre nell'ottica di informare e formare bi-direzionalmente, si inserisce l'iniziativa biennale promossa nel 2009 nel piccolo comune di **Orbassano (provincia di Torino)** dalla Cooperazione odontoiatrica internazionale in collaborazione con l'ASL di Orbassano, la Facoltà di odontoiatria dell'Università di Torino, l'osservatorio della salute orale e l'*European Center of Intercultural Training in Oral Health*. L'obiettivo del progetto era quello di informare e assicurare l'accesso alla prevenzione e alle cure odontoiatriche alle fasce deboli della popolazione pediatrica dei campi attraverso un programma di promozione e prevenzione specifico, considerata la loro drammatica prevalenza di patologie orali. Il dato interessante dell'iniziativa è che, oltre alla campagna di prevenzione sulle cure di base e sulle patologie orali dei bambini, sono stati organizzati dei corsi di aggiornamento professionale degli operatori sanitari dei servizi consultoriale-materno-infantile proprio per prevenire il fattore discriminante che spesso allontana la minoranza Rom e Sinti dalle strutture preposte alla cura della salute.<sup>246</sup>

Altra iniziativa interessante da menzionare è l'intervento dell'equipe del **Centro di Salute Immigrati e Nomadi di Palermo** che, nato per rispondere ad un'emergenza sanitaria, nel tempo si è trasformato in una vera e propria presa in carico da parte del servizio pubblico della comunità Rom, con il fine ultimo di inserire anche questa fetta di popolazione nel circuito regolare della fruizione del diritto alla salute e garantirne l'accesso alle strutture del SSN. I primi interventi sanitari nel campo “La Favorita” sono stati effettuati verso la metà degli anni novanta a seguito di un caso di poliomielite di una bambina Rom residente nell'insediamento (che all'epoca ospitava circa mille persone), per iniziativa di un medico di medicina preventiva. In seguito, a partire dal 1997, un gruppo di sanitari guidati dallo stesso medico e da una collega responsabile del Centro Salute Immigrati e Nomadi ha deciso di proseguire nel lavoro con i Rom allargando l'intervento a tutti gli aspetti dell'assistenza sanitaria attraverso regolari visite settimanali e campagne di prevenzione tra la popolazione Rom. Dal momento

---

<sup>245</sup> Salute Senza Esclusione, *op. cit.*, p. 23.

<sup>246</sup> IREF, 2010, *op. cit.*, p. 121.

che vi era il rischio di cadere in un'opera principalmente assistenzialistica, i medici e gli operatori del centro decisero di sospendere l'attività per alcuni mesi e, oggi, la popolazione Rom accede autonomamente presso gli ambulatori, anche quelli ginecologici e consultoriali. Il lavoro decennale svolto dalla Ausl 6 di Palermo a favore dei Rom del campo La Favorita ha dato inoltre vita ad un'ampia rete di soggetti istituzionali e non che si sono fatti carico di diversi aspetti dell'intervento (strutture socio-sanitarie di primo e secondo livello, Ufficio Nomadi del comune, Lega Missionaria Studenti, Caritas).<sup>247</sup>

## 4.5. Conclusioni

L'emarginazione sociale da più servizi ostacola l'assistenza sanitaria, in particolare nei confronti dei minori, situazione causata dalla mancanza dei requisiti di cittadinanza, dalla segregazione spaziale e dalla discriminazione che tuttora subiscono le minoranze Rom e Sinte. Nell'approcciare il problema dell'integrazione delle comunità Rom, molto spesso l'assistenza sanitaria rappresenta il primo punto di contatto con le comunità stesse, specie con quelle di Rom stranieri. Aspetto questo da non sottovalutare per l'avvio di strategie e interventi volti all'integrazione. Salute, alloggio, lavoro e scuola sono tematiche assolutamente legate e interconnesse tra loro e solo *l'approccio multidisciplinare* può garantire margini di successo. Oltre alle iniziative di breve e medio termine quali campagne di vaccinazione o l'intervento diretto nei campi, è necessario promuovere iniziative volte alla formazione e sensibilizzazione della popolazione Rom coinvolgendoli attivamente e rendendoli partecipi del cambiamento. Le esperienze sopracitate sottolineano l'importanza della continuità degli interventi sia in termini di risorse monetarie che di risorse umane. L'attivazione di sinergie tra enti istituzionali e operatori del terzo settore non può che migliorare l'intervento nel settore socio-sanitario come anche l'ideazione e promozione di percorsi formativi specifici per gli operatori socio-sanitari in quanto la loro attività assume particolare importanza tenendo conto della mancanza di assistenza sanitaria nei campi, delle discriminazioni che essi subiscono nell'accedere alle cure mediche, degli atteggiamenti nei confronti della salute e delle specificità dal punto di vista epidemiologico. Il ricorso a servizi *ad hoc* di assistenza sanitaria potrebbe quindi rappresentare una soluzione economicamente vantaggiosa e a breve termine, in grado di fornire alle comunità Rom più isolate e svantaggiate i servizi medici di base di cui hanno estremo bisogno. Tuttavia occorre promuovere iniziative che superino la logica dei campi in senso stretto rendendo autonomi e indipendenti i Rom e Sinti.

---

<sup>247</sup> IREF, 2010, *op. cit.*, pp. 32-40.

## 5. Integrati o differenziati? I servizi sociali per i Rom

Ulderico Daniele, Costanza Frari

### Introduzione

Più volte, all'interno della ricerca, è stato sottolineato quanto la mancanza di una strategia nazionale d'inclusione per i Rom e Sinti abbia caratterizzato e condizionato gli interventi sulle comunità RSC. Tali interventi, attuati principalmente su scala regionale e locale, hanno dato luogo ad esiti eterogenei e, alle volte, frammentari.<sup>248</sup> La strategia su scala nazionale è stata adottata solo recentemente (febbraio 2012), a differenza di molti paesi dell'Unione Europea che l'hanno, invece, elaborata già da tempo includendo obiettivi reali e indicatori di progresso a medio e lungo termine. La redazione di un simile documento in genere è il risultato di un ampio processo di consultazione tra tutti gli *stakeholders* coinvolti nel lavoro d'inclusione dei Rom e Sinti nel tessuto sociale. Così, ad esempio, i partner del progetto EU Inclusive (Spagna, Romania e Bulgaria), che si sono già dotati di questo strumento, l'hanno implementato in partenariato con i ministeri dei Servizi Sociali e delle Pari Opportunità.<sup>249</sup> E ancora, con l'ideazione della *Decade for Roma Inclusion*, i 12 stati membri partecipanti hanno implementato dei piani d'azione che sono spesso divenuti vere e proprie strategie nazionali.<sup>250</sup> Nel caso italiano, essendo mancata per anni una strategia nazionale che uniformasse la progettazione di politiche integrate e omogenee nel campo dei servizi sociali, ci limiteremo ad illustrare i sistemi di funzionamento di tali servizi e a metterne in luce negatività e positività, vagliando alcune delle pratiche da essi promosse.

### 5.1. I servizi sociali in Italia

I servizi sociali oggi sono un'istituzione che opera sulla base della normativa nazionale, regionale e locale, con la funzione di promuovere il benessere, la salute e l'autonomia dei cittadini. Si prefiggono di garantire l'autodeterminazione delle persone, cioè il massimo grado di coinvolgimento e protagonismo degli utenti nelle scelte di interventi sociali che li riguardano. Il compito dei servizi sociali è elaborare misure per prevenire e ridurre le condizioni di bisogno e disagio

---

<sup>248</sup> OSCE, 2008, FINAL REPORT, *Sustainable Policies for Roma and Sinti Integration*, pp. 23-25.

<sup>249</sup> Per poter scaricare tutte le strategie nazionali si veda il link: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm) - ultimo accesso in data 14 maggio 2012.

<sup>250</sup> Si veda il link: [www.romadecade.org/about](http://www.romadecade.org/about), ultimo accesso in data 24/04/2012. I dodici stati membri sono: Albania, Bosnia, Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, Repubblica Slovacca e Spagna.

derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia (art. 128, D.Lgs. n. 112/98). Erogano, quindi, una serie di attività al fine di garantire **cura, assistenza e aiuto alle famiglie** e alle **persone bisognose** di sostegno: bambini, anziani, disabili, utenti con problemi di dipendenza, immigrati, disagio giovanile, ex-detenuti ecc.

Dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si legge che *Il Fondo nazionale per le politiche sociali* (FNPS) è la fonte nazionale di finanziamento specifico degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie, così come previsto dalla legge quadro di riforma del settore, legge 328/2000. Il Fondo Sociale va a finanziare un sistema articolato di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona che descrivono, per ciascun territorio, una rete integrata di servizi alla persona rivolti all'inclusione dei soggetti in difficoltà, o comunque all'innalzamento del livello di qualità della vita.<sup>251</sup> Ogni zona è composta dai Comuni associati che, assieme ad altri soggetti pubblici e privati del territorio, disegnano il sistema integrato dei servizi e degli interventi, identificandone gli obiettivi strategici, gli strumenti realizzativi e le risorse da investire, quest'ultime sempre meno disponibili. E' in questa cornice istituzionale che va ad inserirsi la pratica degli Uffici Nomadi comunali o la (de)generazione dei servizi appositi per i gruppi RSC.

## 5.2. Utilizzo e accesso da parte dei Rom, Sinti e Caminanti

Se un pieno accesso ai servizi permette di esplorare la realizzazione della persona secondo le logiche di cittadinanza attiva e di approfondire il livello di inclusione sociale di una determinata minoranza, è allora necessario comprendere come vengano utilizzati dai Rom. Infatti, la conoscenza dei servizi accresce le competenze relazionali di una persona permettendole di instaurare rapporti con l'*esterno* (qui inteso come fuori dai campi) e di accedere ad alcuni benefici che giovano al singolo o al nucleo familiare (ad esempio l'erogazione degli assegni d'invalidità o di supporto in base al numero di figli/reddito).<sup>252</sup>

Grazie ai dati raccolti tramite la ricerca *EU inclusive* si denota che la questione della cittadinanza costituisca una variabile essenziale per l'accesso ai servizi in quanto il loro utilizzo è connotato nazionalmente: gli italiani (i Sinti) ne fanno ricorso con più frequenza (55%) rispetto ai Rom bulgari (30%) e romeni (25%). La seconda variabile da sottolineare è la situazione abitativa, determinante per l'usufrutto dei servizi in quanto il 60% dei residenti in casa li ha utilizzati negli ultimi sei mesi della ricerca mentre le percentuali si abbassano per chi risiede nei campi autorizzati (43%) e diminuiscono drasticamente per i Rom degli

<sup>251</sup> Si veda il link: <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/FondoNazionale/> - ultimo accesso in data 20/04/2012.

<sup>252</sup> ERRC, 2010, Report, *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, European Commission, p. 49.



insediamenti abusivi (19%). I servizi specifici per RSC sembrano invece un tipo di aiuto destinato in modo particolare ai gruppi in condizione di maggiore precarietà e marginalità, anche abitativa. Tuttavia faticano ad inserirsi all'interno di contesti insediativi irregolari, infatti solo il 23% delle famiglie che vive in campi abusivi ha fatto uso di questi servizi contro il 56% dei nuclei residenti in insediamenti regolari. Approfondiamo ancora il grado di soddisfazione dei servizi prima di passare alle modalità d'accesso degli stessi. I più conosciuti e i meglio valutati sono quelli sanitari (seguiti dai servizi educativi), mentre la prestazione dei servizi sociali è invece giudicata negativamente con un punteggio di 1,88 su una scala di voti da 1 a 4.

Quest'ultimo dato merita una riflessione approfondita in quanto è strettamente correlato al (difficoltoso) tema dell'implementazione di politiche positive per favorire l'accesso a determinati servizi. Come per i servizi sanitari,<sup>253</sup> alcuni fattori giocano un ruolo fondamentale in questa partita quale il possesso dei requisiti di cittadinanza, ovvero la regolarità dei documenti e la residenza che restano matrici di cambiamento inclusivo in diversi settori. Per poter usufruire di determinati servizi quali aiuti economici per figli disabili a carico o l'assistenza per gli anziani, in Italia è necessario essere in possesso di regolare documento d'identità o di un lavoro. Inoltre si è potuto constatare quanto la possibilità di risiedere in alloggio determini le opportunità – aumentando le relative capacità relazionali dei RSC- di inserimento nei canali dei servizi sociali. Chi invece risiede nei campi, in realtà, rimane vittima delle logiche settoriali delle politiche sociali (nei campi entrano solo i cosiddetti *servizi per i Rom*) e si trova costretto a rivolgersi agli appositi Uffici Nomadi (ampiamente descritti nel capitolo 3) che di fatto incarnano il ruolo di servizio sociale per le popolazioni Rom e Sinte.<sup>254</sup>

Per quanto riguarda la modalità d'intervento nel settore dei servizi sociali è utile rendere noto che le istituzioni generalmente si rivolgono alla popolazione RSC in termini medio-lunghi (seguendo progettualità anche annuali). Inoltre, tendono ad allocare più risorse ed assistenza a coloro che possiedono maggiori qualificazioni sia educative che professionali con l'intenzione di "dare una mano a chi davvero ha una marcia in più, a chi può farcela"<sup>255</sup>. Al contrario, sebbene questa osservazione non sia supportata da puntuali dati statistici, meritando quindi opportuni approfondimenti, sembra di poter dire che l'operato delle associazioni e del privato sociale sia rivolto soprattutto ai Rom più in difficoltà, generalmente migranti dalla Romania e dalla Bulgaria residenti in campi non autorizzati delle periferie delle città.

A livello europeo<sup>256</sup>, si ritiene che diversi fattori determinino l'esclusione dai servizi. In primo luogo, l'implementazione di misure legislative o politiche nazionali che considerano le comunità RSC inleggibili per i servizi offerti dal

---

<sup>253</sup> Si veda il paragrafo "Il difficoltoso accesso ai servizi sanitari" del capitolo precedente.

<sup>254</sup> Questa dimensione può arrivare a produrre degli effetti paradossali per cui i Sinti –italiani da più generazioni- in alcuni casi si sono dovuti rivolgere agli appositi servizi nomadi piuttosto che ai servizi del territorio, validi per tutti i cittadini italiani. Per ulteriori riflessioni su questo tema si legga l'interessante apporto di Lucatti D., 2009, I servizi sociali. Rom a servizio o servizi per i Rom?, in Vitale T., a cura di, *Politiche Possibili: Abitare le città con i Rom e i Sinti*, Roma, Carocci.

<sup>255</sup> Intervista ad un'educatrice dell'Ufficio Nomadi di Torino.

<sup>256</sup> Consiglio d'Europa, 2012, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publication, pp. 177-180.

settore sociale. In secondo luogo, la segregazione territoriale che rende più difficile e complicata la possibilità di rivolgersi ai servizi in caso di necessità. In terzo luogo, i comportamenti discriminatori e la diffidenza di alcuni operatori sociali - inclusa l'arbitraria decisione di negare l'accesso o di ridurre la quota di assistenza garantita all'individuo/famiglia Rom-. Infine, le barriere comunicative prodotte dalla ridotta o inesistente padronanza della lingua italiana si ripercuotono anche sul grado di conoscenza dei servizi destinati in modo precipuo ai Rom, spesso ignorati anche a causa della scarsa chiarezza delle informazioni provenienti dagli enti preposti. La "de-segregazione multidimensionale"<sup>257</sup> (abitativa, lavorativa, di cittadinanza) di tali popolazioni appare, quindi, sempre più urgente e necessaria se si desidera promuovere integrazione a tutti i livelli, dal nazionale al locale, sotto la cabina di regia delle autorità politiche. Le barriere createsi nel tempo non favoriscono l'utilizzo dei servizi da parte della popolazione di RSC. Se non affrontata per tempo, nel lungo periodo tale dinamica rischia di incancrenirsi maggiormente.

### 5.3. Rom fruitori dei servizi o servizi per i Rom?

Nel corso degli anni sono stati creati dei servizi appositamente per l'utenza Rom associandola alle categorie più svantaggiate, legame non del tutto scorretto, ma sicuramente stigmatizzante. Sebbene le diverse iniziative risultino lodevoli negli intenti in quanto promotrici di azioni e di una politica *del fare*, occorre tuttavia sottolineare quanto, sovente, siano esse stesse foriere di una logica dualistica che propone un "noi" e un "loro". È proprio il fatto che si riconosca una priorità alle situazioni maggiormente svantaggiate – come nel caso dell'utenza Rom o sinta – a minacciare l'unità del sistema dei servizi, favorendo, di conseguenza, una moltiplicazione degli interventi pubblici su un target specifico.<sup>258</sup> Si fatica a distinguere, quindi, i livelli: laddove si cerca di promuovere cittadinanza e coesione sociale, intese come bene relazionale primario, allo stesso tempo si riproducono dinamiche che ri-dualizzano l'intervento, con degli effetti successivi di stigmatizzazione e relegazione per chi accede a queste misure.<sup>259</sup> Pertanto diventa complesso far sì che l'utenza in questione diventi parte della presa in carico dei servizi tanto quanto la popolazione maggioritaria (intesa in senso numerico). I progetti sociali appositamente creati per i campi rappresentano l'emblema della riflessione appena proposta.

<sup>257</sup> Si veda l'interessante intervento di Joachim Ott, 2008, Role and responsibility of regional and local authorities to assist in integrating Roma, in OSCE, FINAL REPORT, *Sustainable Policies for Roma and Sinti Integration*, p.8.

<sup>258</sup> UNICEF and the European Social Observatory in collaboration with the Belgian Federal Planning Service (Ministry) for Social Integration, 2011, Preventing Social Exclusion through the EUROPE 2020 STRATEGY: Early Childhood Development and the Inclusion of Roma Families, p. 8. Disponibile al sito: <http://www.romaeducationfund.hu/news/non-ref/preventing-social-exclusion-through-europe-2020-strategy-early-childhood-development-an> - ultimo accesso in data 25/05/2012.

<sup>259</sup> Vedasi l'interessante riflessione proposta da Giacomo Costa - sociologo, caporedattore del mensile *Aggiornamenti sociali* – il 27 ottobre 2009 presso Caritas Ambrosiana, durante l'incontro "Rom e politiche sociali: i diritti dei deboli non sono deboli diritti".

## 5.4. Esiti e contraddizioni dei progetti sociali nei campi nomadi

Come si è più volte avuto modo di affermare, i campi sosta rappresentano il principale oggetto di intervento politico delle autorità italiane rispetto alle popolazioni Rom, nonostante non vi risieda la quota maggioritaria della popolazione Rom. Dal momento, però, che i loro costi di costruzione, gestione e manutenzione rappresentano la voce principale di spesa per le amministrazioni locali, i campi sono diventati uno dei principali temi del dibattito politico nelle città italiane.

In questo paragrafo ci occuperemo di una delle conseguenze meno visibili della politica dei campi sosta, ovvero l'attivazione di servizi e programmi sociali destinati esclusivamente ai Rom residenti nei campi. Si tratta di un tema estremamente rilevante perché, nonostante le significative differenze fra i diversi contesti locali e anche fra i diversi insediamenti, questi progetti sono stati pensati come il principale strumento per l'*integrazione* dei Rom insediati nei campi e si proponevano, quindi, di costruire relazioni positive con la società italiana, a partire dal rapporto con i servizi pubblici del territorio.

Utilizzeremo come terreno di osservazione privilegiata alcuni dei campi nomadi della Capitale. Nel dibattito politico cittadino la questione dei servizi sociali nei campi è stata, infatti, oggetto di inchieste giornalistiche<sup>260</sup> e scontri politici<sup>261</sup>; al contempo, nonostante le polemiche, l'assetto di questi interventi non è in sostanza mutato, nemmeno quando l'amministrazione di centrodestra ha sostituito, dopo un quindicennio di governo, quella di centrosinistra.

I progetti sociali destinati ai Rom residenti nei campi vengono avviati a Roma a partire dai primi anni Novanta, all'interno di quel mutamento delle politiche per i Rom iniziato con il varo della legge regionale, denominata "Norme in favore dei Rom". Questo stesso provvedimento legislativo, tra l'altro, aveva portato alla creazione dell'Ufficio speciale immigrazione e nomadi compiutamente implementato nel 1994 con la definizione del Piano Nomadi da parte della giunta guidata dal sindaco Francesco Rutelli.

I progetti riguardano principalmente due aree: l'inserimento scolastico dei minori residenti nei campi e la gestione dei nuovi campi autorizzati dal Comune di Roma; su questi temi l'amministrazione comunale ha investito con continuità una cifra rilevante di risorse pubbliche, ma non sono mancate iniziative, generalmente realizzate all'interno di singoli campi, relative all'inserimento lavorativo e all'accesso ai servizi sanitari.

---

<sup>260</sup> Fra i numerosi testi e documenti, segnaliamo il libro pubblicato dal noto giornalista Bruno Vespa (2008, *Viaggio in un'Italia diversa*, Mondadori, Milano) che dedica circa un centinaio di pagine alla questione della scolarizzazione dei minori, recuperando una mole impressionante di dati sulle frequenze scolastiche e le risorse investite con l'obiettivo esplicito di criticare l'assenza di risultati significativi.

<sup>261</sup> Diversi esponenti dell'amministrazione Alemanno hanno più volte polemizzato con le associazioni e le cooperative storicamente impegnate nei progetti finanziati dall'amministrazione comunale; conviene ribadire che, nonostante queste polemiche, le stesse associazioni continuano ancora oggi a ricevere finanziamenti e ad operare nei campi su mandato dell'amministrazione.

I progetti per l'inserimento scolastico dei minori sono quelli che hanno richiesto la maggiore quota di risorse pubbliche e sono stati i primi ad aver preso il via. A Roma sono stati avviati in via sperimentale nel 1991, e poi in maniera sistematica dal 1993. L'amministrazione comunale, attraverso bandi pubblici di durata almeno annuale, ha appaltato la realizzazione di queste attività a soggetti del terzo settore, alcuni dei quali hanno ormai maturato una ventennale esperienza su questo terreno. Nonostante i mutamenti di amministrazione e la pluralità di associazioni coinvolte, i risultati da un punto di vista didattico rimangono sostanzialmente deludenti<sup>262</sup>, mentre, da un punto di vista operativo, queste attività vengono realizzate in maniera sostanzialmente identica da più di vent'anni. Una quota consistente delle risorse umane ed economiche viene utilizzata per l'accompagnamento dei minori dal campo alla scuola e ritorno, mentre soltanto la restante parte viene utilizzata per il lavoro di coinvolgimento delle famiglie, di mediazione all'interno della classe e di sostegno didattico. Concretamente, i minori vengono accompagnati da operatori sia Rom che gage<sup>263</sup> con degli autobus *ad hoc*, dove nessun altro studente delle scuole frequentate viene fatto salire; l'accompagnamento è organizzato dividendo i minori sulla base della vicinanza fra i plessi scolastici, ma la necessità che ciascun autobus raggiunga diversi istituti porta con sé la conseguenza che molti dei minori accompagnati arrivino a scuola in ritardo, perdendo regolarmente una parte delle lezioni. Il problema si ripropone allo stesso modo al ritorno della scuola, quando, per fare in modo che nessuno dei minori rimanga oltre l'orario di chiusura, alcuni degli utenti sono regolarmente costretti ad uscire ad un orario anticipato, perdendo di nuovo una parte delle lezioni<sup>264</sup>. I problemi logistici di questo progetto, pensato per facilitare l'inserimento scolastico dei minori Rom, finiscono così per costruire e sottolineare giornalmente la differenza dei minori Rom all'interno del gruppo classe. Tale differenza, riguardando la presenza nell'orario scolastico, non solo influisce sulle effettive possibilità di apprendimento, ma incide anche sulle relazioni interpersonali tra studenti, laddove i Rom non possono non essere percepiti come un gruppo separato e distinto, con obblighi e responsabilità peculiari.

Al di là di queste conseguenze, è necessario sottolineare anche l'effetto della realizzazione di questi progetti sulle famiglie e sul loro investimento rispetto al successo scolastico dei figli. Nonostante questi interventi vengano realizzati

<sup>262</sup> Non è obiettivo della presente analisi discutere i progetti per l'inserimento scolastico da un punto di vista pedagogico e didattico (cfr. capitolo dedicato alla questione educativa); un dato tuttavia appare rilevante per le nostre finalità: stando ai dati forniti dal Comune di Roma nell'ottobre del 2010, sono 84 i giovani Rom iscritti alle scuole superiori o a corsi di formazione professionale, su un totale stimabile attorno alle 2000 unità di giovani fra i 14 e i 18 anni (fonte: Piano Regolatore Sociale del Comune di Roma, consultabile sul sito [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano\\_regolatore\\_sociale.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano_regolatore_sociale.wp)).

<sup>263</sup> L'inserimento di operatori Rom nelle equipe di lavoro è uno degli elementi caratterizzanti di questo progetto fin dalle prime fasi di sperimentazione; ad oggi, tutte le associazioni che realizzano i progetti sottolineano di impiegare quote consistenti di Rom, fino alla metà degli operatori, o di aver delegato a questo gruppo di operatori le parti del progetto relative all'accompagnamento.

<sup>264</sup> Si vedano in proposito i dati che l'Associazione 21 luglio ha prodotto analizzando in maniera specifica le modalità di funzionamento di una delle linee utilizzate per l'accompagnamento scolastico dei minori residenti nel campo di via di Salone a Roma; "Linea 40. Lo scuolabus per soli bambini Rom" disponibile sul sito [www.21luglio.com](http://www.21luglio.com)

dai primi anni Novanta, coinvolgendo oggi dei minori i cui genitori sono stati a loro volta scolarizzati grazie a interventi dell'amministrazione pubblica, si può affermare che sono ancora rari i casi in cui le famiglie siano divenute attivamente responsabili del percorso scolastico dei loro figli, accompagnandoli a scuola o entrando in rapporto diretto con docenti e insegnanti. Più spesso tutto questo viene delegato agli operatori del terzo settore che agiscono in convenzione con il Comune di Roma, i quali, come ha amaramente affermato un operatore della scolarizzazione intervistato, si trovano a ripetere le attività senza che nel tempo si sia promosso o realizzato alcun cambiamento<sup>265</sup>.

La riproposizione meccanica dell'intervento per la scolarizzazione ha influito anche sulla percezione che i giovani Rom e le istituzioni del territorio hanno dei diversi attori coinvolti.

In una delle chiacchierate informali con un piccolo gruppo di adolescenti che abitava nel campo di vicolo Savini, oggi trasferito in località Castel Romano, abbiamo provato a farci raccontare quali fossero le loro idee, le aspettative e i sogni per il futuro. Fra le fantasie e i progetti impossibili, tutti comunque collocabili nel palinsesto delle icone del successo del mondo dei gagè fatto di calciatori, cantanti e veline, una delle poche idee concrete era quella di Mirko, un giovane di sedici anni che frequentava con scarsi risultati un istituto professionale: "Io da grande voglio fare come Dino, voglio stare sui pullman... Accompagno i bambini a scuola". La sua prospettiva concreta era quindi di nuovo limitata entro l'ambito delle attività e delle iniziative che ruotano attorno al campo sosta, senza che la scuola avesse funzionato come un trampolino verso altre possibilità, anche solo ipotetiche, ma prefigurando una sorta di circuito chiuso in cui l'esito di un progetto sociale consiste nella trasformazione dell'utente in operatore di quegli stessi progetti.

La fissità senza trasformazioni dei progetti di inserimento scolastico la ritroviamo in alcuni casi anche nelle istituzioni scolastiche, forse divenute col tempo sempre più organizzate per iniziative di assistenza ai minori o in feste interculturali, ma sempre meno attrezzate a gestire rapporti con le famiglie Rom senza la mediazione degli operatori gagè. Degna di nota è l'esperienza che molti operatori vivono quando si trovano a sostenere personalmente alcune famiglie che abitano in campi non autorizzati per l'iscrizione scolastica dei figli. Le scuole in cui si cerca di iscrivere i minori spesso chiedono con insistenza quale sia "l'associazione che si occupa di questi minori", senza prendere in considerazione il fatto che i genitori siano lì, ben presenti all'incontro e spesso in grado di gestire

---

<sup>265</sup> Queste le parole dell'intervistato: "Sono quindici anni che facciamo le stesse cose, svegliamo i bambini, li portiamo a scuola, combattiamo con presidi, insegnanti e famiglie, e non è cambiato niente! Non è cambiato il progetto, non sono cambiate le scuole, non sono cambiate le famiglie...". Devo sottolineare che nell'arco della mia esperienza di ricerca, posso dire di aver trovato principalmente fra gli operatori, quelli direttamente a contatto con le persone ed i problemi concreti, la coscienza più lucida dei limiti degli interventi sociali destinati ai Rom. Non è un caso che proprio fra di loro si riscontri un significativo tasso di turn-over, con molti che finiscono per ricollocarsi in ambiti professionali ben lontani dal lavoro sociale, senza nemmeno valorizzare la loro esperienza.

autonomamente i rapporti, o, in alcuni casi, viene domandato perché non ci si rivolge all'associazione che si occupa della scolarizzazione nel vicino campo autorizzato, come se anche il rispetto del diritto/dovere all'istruzione dei Rom fosse totalmente demandato a questo circuito parallelo.

Le azioni per l'inserimento lavorativo dei Rom hanno avuto degli esiti sostanzialmente analoghi. Con la messa in opera dei primi Piani Nomadi da parte dell'amministrazione Rutelli, i lavori di manutenzione e di gestione dei campi, assieme ad alcune attività di segretariato sociale e controllo dell'insediamento, sono stati appaltati ad associazioni e cooperative che, come per la scolarizzazione dei minori, hanno poi assunto un certo numero di Rom residenti in quell'insediamento. In alcuni casi, le associazioni delegavano alcune delle azioni a cooperative formate e gestite da Rom. Più recentemente, l'amministrazione comunale ha avviato un programma di borse lavoro per giovani Rom, impiegati nelle attività di pulizia e di manutenzione dell'insediamento.

L'elemento in comune fra queste diverse attività è ravvisabile nell'obiettivo di costruire una prima esperienza di lavoro per i Rom che potesse funzionare come momento di formazione in vista dell'inserimento lavorativo nella società italiana. Gli esiti di questi progetti, che puntavano ad un coinvolgimento sia in forma individuale che attraverso cooperative e associazioni, sono stati però ben diversi dalle intenzioni che li animavano. Nella situazione di generale difficoltà, le opportunità di impiego fornite dall'amministrazione e dalle associazioni hanno finito per diventare uno dei beni più ambiti per i Rom residenti nei campi; in alcuni casi le stesse opportunità sono divenute oggetto di una vera e propria rivendicazione che ha finito per contrapporre i Rom alle associazioni e all'amministrazione. Nel frattempo non si è realizzato né per i singoli individui, né per le associazioni e cooperative di Rom quel transito verso il mercato del lavoro della società d'approdo: associazioni e cooperative Rom, in particolare, sono in sostanza rimaste dipendenti dal sostegno e dai finanziamenti dell'amministrazione locale, riuscendo a lavorare soltanto all'interno dei campi sosta.

Accanto a queste attività, realizzate in maniera costante nella maggior parte dei campi autorizzati della Capitale, vi sono poi una serie abbastanza ampia di iniziative sporadiche, realizzate da altri attori spesso in collaborazione con le associazioni del terzo settore già impiegate nei campi. Possono essere ascritte a questa lista alcune delle iniziative di assistenza e informazione nate con l'obiettivo di facilitare l'accesso ai servizi del territorio, in particolare verso quelli sanitari e di orientamento al lavoro. Queste iniziative prevedevano generalmente l'apertura di sportelli informativi in tema di formazione, lavoro o assistenza legale. Nonostante gli obiettivi dichiarati, anche questi interventi raramente sono riusciti a superare la fase di erogazione, per altro momentanea ed episodica, di servizi ai residenti nel campo. Una volta terminati i fondi o conclusasi la sperimentazione, queste iniziative si sono semplicemente esaurite lasciando poco o nulla all'utenza selezionata. È cioè venuto a mancare il passaggio successivo e fondamentale:

quello in cui da un lato i Rom divengono fruitori dei servizi uscendo dal campo e, dall'altro i servizi e le strutture pubbliche sono in grado di attrezzarsi per rispondere ai bisogni di questa utenza.

Ciò che ci sembra più rilevante segnalare è che questa generale architettura dei progetti sociali realizzati nei campi ha fatto sì che i Rom si siano trovati a ricevere servizi e assistenza in quanto residenti nel campo; in questo modo quelli che dovrebbero essere praticati come diritti finiscono per essere riconfigurati come una vera e propria contropartita della residenza in un campo autorizzato.

Questa dinamica ha influito direttamente anche sui processi di acquisizione di autonomia e responsabilità dei Rom, obiettivi, questi, sempre messi al centro della progettazione sociale ma raramente perseguiti e verificati.

Gli esempi citati ci permettono di affermare che anche quegli interventi pensati per promuovere i diritti dell'infanzia o la piena integrazione socio-lavorativa, anche se realizzati da operatori motivati e coinvolti, quando vengono realizzati a partire dalla separazione dei Rom nei campi rischiano di innalzare un altro sottile, ma potentissimo muro fra i Rom e la società italiana. La configurazione di molti dei progetti sociali destinati ai Rom dei campi produce allora quella che potremmo definire una condizione di *esclusione assistita* in cui il tratto del confinamento e della separazione risulta paradossalmente rinforzato dalle iniziative di sostegno e di promozione dei Rom.

## **5.5. Ripensare i servizi in un'ottica integrata: i casi di Moncalieri e Milano**

In contrapposizione alle politiche settoriali sopra descritte, negli ultimi anni il sistema dei servizi sociali ha cercato di invertire la rotta inaugurando il tentativo di promuovere la cittadinanza sociale, con i suoi diritti e garanzie, attraverso un'operatività integrata e non più categorizzante. In questa logica risulta evidente quanto sia importante e necessario indagare le esperienze che hanno provato ad adottare un approccio integrato nei confronti della minoranza RSC affinché diventino cittadini possessori di diritti e doveri quanto la popolazione maggioritaria. Prenderemo quindi in esame due buone pratiche messe in atto da un comune medio-piccolo e da una grande città.

Moncalieri, provincia di Torino, conta 58.000 abitanti e circa 100 Rom e Sinti (fino a giugno 2010 erano circa 150 poi il campo di piazza del Fieno, abitato principalmente da Rom romeni, è stato sgomberato). Qui il Comune ha deciso di attuare la presa in carico complessiva e non frammentata dell'utenza Rom mettendo a contatto i diversi uffici del welfare, implementando l'accompagnamento sociale continuo e non episodico, favorendo la mediazione dei conflitti e il pronto intervento a fronte di eventuali tensioni e incomprensioni. Tutte caratteristiche che rendono *olistico* e non settoriale l'approccio della municipalità nei confronti della minoranza Rom e sinta.

Nello specifico, nel 2008, è stato creato il **Tavolo Integrato dei Servizi Territoriali sul Lavoro**,<sup>266</sup> il cui principale obiettivo è il coordinamento degli interventi a favore delle fasce deboli, specialmente per quanto concerne il tema del mercato del lavoro locale, ma non solo. Il tavolo – che negli anni è andato allargandosi per consentire una maggiore interconnessione di tutti i servizi coinvolti nella tutela delle fasce deboli – si occupa di condividere tutte le opportunità di politiche attive che si presentano, cercando di volta in volta i possibili campi di collaborazione ed integrazione che possano rendere ciascun intervento ancora più efficace nei confronti dell’utenza presa in carico.

L’idea vincente è di *mettere in rete* le diverse opportunità per il nucleo familiare in questione. Ciò che ci preme sottolineare è il fatto che i Rom rientrino tra gli utenti perché riconosciuti come *fascia debole* e non esclusivamente in quanto Rom. Avviene un mutamento concettuale che si trasforma in politica, da un approccio frammentario e categoriale si passa ad un metodo di lavoro multidimensionale ed integrale.

Il Tavolo Integrato dei Servizi Territoriali sul Lavoro (che nel tempo ha allargato le proprie funzioni a tematiche quali la formazione professionale o l’educazione) è il frutto di numerose esperienze di collaborazione bilaterale tra i diversi servizi nel territorio di Moncalieri che si è trasformata in un gruppo di lavoro stabile. Esiste un “patto” tra i partecipanti al tavolo: ciascuna opportunità (di lavoro, di tirocinio, di sostegno al reddito o formativa) posta all’attenzione del gruppo di lavoro deve sempre essere intesa come parte di un più ampio progetto individuale e non come uno sporadico aiuto di tipo meramente assistenziale. Questo significa uno sforzo notevole da parte dei servizi: ogni persona che viene segnalata per un’opportunità non solo deve essere ben conosciuta dal servizio, ma anche “oggetto” e “soggetto” di una progettualità già presente prima e che continuerà anche dopo il percorso per cui è stato selezionato. Un’altra caratteristica positiva del Tavolo Integrato risiede nella sua sostenibilità economica, in quanto gli operatori vi partecipano nelle proprie ore di servizio in accordo con i propri dirigenti e responsabili. Chi scrive è assolutamente consapevole che la buona riuscita del Tavolo Integrato è da collocarsi nella logica delle “piccole dimensioni” non solo perché il comune di Moncalieri ha un numero di abitanti non comparabile con quello delle grandi città italiane, ma soprattutto perché ha sul proprio territorio 150 RSC<sup>267</sup>, numeri che permettono la possibilità di organizzare tavole rotonde aperte e multidimensionali.

Per questo motivo si tenterà un confronto con un’esperienza, ancora in corso e quindi solo parzialmente valutabile, realizzata in una grande città. Il Comune di Milano ha tentato la messa “a sistema” della rete degli enti che si occupano dell’inclusione sociale dei RSC investendo sulla *governance* del territorio. Un

<sup>266</sup> La buona pratica di Moncalieri viene maggiormente descritta nell’annex del medesimo rapporto.

<sup>267</sup> Tale rapporto però rispecchia assolutamente la media italiana in quanto i Sinti rappresentano lo 0,2% della popolazione di Moncalieri



esempio è il progetto **Sistema Milano**<sup>268</sup> implementato dal 2010 al 2012. La città conta 1.400.000 abitanti di cui circa 5.000 unità sono Rom e Sinti (lo 0,3% sul totale della popolazione). Di questi, due terzi sono residenti nei campi non autorizzati.<sup>269</sup> Nello specifico si è voluta sperimentare una nuova metodologia promossa dal Comune in partnership con 12 enti del Privato Sociale su tre tipologie di utenza: i Rom, i rifugiati politici o i richiedenti asilo e i senza fissa dimora. Il metodo prevede la presa in carico sociale fondata sul principio di *sussidiarietà orizzontale* che integra l'operato tra l'ente locale e il terzo settore, articolando professioni e ruoli diversi tra loro. Poiché uno degli obiettivi centrali del progetto è l'efficacia e l'efficienza delle risorse, si è cercato di capire come utilizzare le risorse degli enti in rete nella prospettiva di un loro coordinamento da parte dell'equipe per l'autonomia. Per farlo si è deciso di utilizzare la mappa dei servizi monitorata dall'*equipe di autonomia* distinguendo le risorse in unità minime secondo le tre direttrici:

- *Casa*: risorse per l'accoglienza temporanea in strutture residenziali di carattere comunitario e in appartamenti e/o in pensionati in cui è previsto un supporto educativo a misura del soggetto preso in carico
- *Lavoro*: risorse per l'attivazione di percorsi di sostegno all'inserimento lavorativo/formativo (servizi di accompagnamento al lavoro, tirocini formativi e borse lavoro, corsi di italiano)
- *Integrazione*: risorse di supporto alla realizzazione dei percorsi lavorativi e abitativi (consulenza legale e psicologica).

L'obiettivo principale di Sistema Milano è di razionalizzare gli interventi già in atto per evitare duplicazioni - quindi sprechi - e inefficienze per superare la logica emergenziale che negli ultimi anni ha guidato il governo degli interventi a favore dei target di riferimento. L'idea vincente è quella di implementare e *sviluppare azioni a sistema* a favore dell'inclusione sociale dei destinatari fortemente motivati verso percorsi di autonomia e uscita dai servizi. Si sono, quindi, costruiti percorsi a partire *dalle persone* e non dalle risorse disponibili, con un diverso approccio fondato sull'attivazione delle risorse personali e della capacità di autonomia in una logica non assistenzialistica e con un diretto coinvolgimento della persona nella definizione del percorso. La minoranza Rom viene quindi "inglobata" in un sistema olistico e multidimensionale che prende in carico la persona nella sua intera dimensione inclusiva (casa, lavoro e integrazione sociale). E' proprio l'approccio centrato sulla persona uno dei meriti principali del progetto in quanto si sono voluti creare percorsi individuali basati sui bisogni e sui desiderata degli utenti per valorizzarne competenze e capacità relazionali. Un altro aspetto positivo da mettere in luce è il fatto che Sistema Milano ha permesso a diversi enti di lavorare in rete per la costituzione di un tessuto sociale che fosse accogliente per Rom, senza fissa dimora e rifugiati; ha quindi favorito la condivisione di pensieri e obiettivi dei singoli operatori.

---

<sup>268</sup> Sistema Milano sarà descritto più nel dettaglio nell'annex del rapporto.

<sup>269</sup> Tavolo Rom di Milano, *Politiche e interventi possibili per i Rom e i Sinti a Milano*, novembre 2009.

Tuttavia la stessa rete di attori coinvolti nell'implementazione del progetto, si è talvolta scontrata con la necessità degli enti di salvaguardare i propri bisogni e le proprie filosofie di intervento a scapito della condivisione di intenti e di procedure operative comuni. I soggetti operanti intorno al target di riferimento, infatti, hanno rischiato di replicare se stessi connettendo tra loro servizi che legittimano reciprocamente il proprio modo di affrontare la domanda sociale, aspetto interessante che meriterebbe ulteriori approfondimenti in quanto coloro che dovrebbero farsi promotori di cambiamento sociale spesso sono i primi a riproporre le medesime modalità d'intervento attuate negli anni senza aver messo in discussione determinati approcci o metodologie.

Sistema Milano merita, quindi, di essere annoverato tra le buone prassi sui servizi sociali poiché possiede il pregio di avere iniziato a ragionare su uno strumento moderno di condivisione delle informazioni e di monitoraggio delle azioni che può aiutare a migliorare l'efficacia degli interventi, consentendo di ottimizzare l'impiego delle risorse a disposizione. E' inoltre trasferibile laddove sussista una rete consolidata di intervento pubblico/privato.

## **5.6. Conclusioni**

La "de-segregazione multidimensionale" delle comunità RSC è la strada da intraprendere in tutti gli ambiti di intervento, dal mondo del lavoro all'educazione, dalla casa ai requisiti di cittadinanza. Dimensioni, queste, che inevitabilmente conducono all'esclusione dai servizi (sociali quanto sanitari), rendendo il percorso un circolo vizioso nel quale, nel corso degli anni, sono state implementate politiche settoriali che hanno portato alla riproposizione di un dualismo degli interventi che si è dimostrato inefficace. Negli ultimi anni invece è stato elaborato un nuovo approccio, una nuova metodologia operativa che consente la presa in carico della minoranza Rom e sinta intesa come fascia debole tanto quanto altri soggetti, di cui le esperienze di Moncalieri e Milano costituiscono un valido esempio. Possiamo concludere affermando che i servizi sociali vogliono uscire anch'essi dalla "logica del campo", permettendo agli utenti di poterne usufruire come altre fette della popolazione, senza che siano etnicizzati o rivolti o solo a chi vive in un campo.

## 6. Le buone pratiche per (e con) i Rom migranti

Sergio Bontempelli

### Parte prima. Rom migranti, una condizione di precarietà

#### I.1. Premessa: Rom e migrazioni in Italia

In Italia non esistono dati certi relativi alla consistenza numerica delle comunità Rom e Sinte, alla loro composizione per classi di età, *status* giuridico, paese di origine ecc. E' tuttavia noto che una parte rilevante di queste popolazioni è composta da cittadini stranieri. Secondo una recente indagine condotta dalla Commissione per i diritti umani del Senato, «i Rom e Sinti aventi cittadinanza italiana sarebbero circa la metà dei presenti sul territorio, con un'altra metà di stranieri di cui il 50% proveniente dalla ex Jugoslavia e il restante dalla Romania, con presenze minori da Bulgaria e Polonia»<sup>270</sup>.

I Rom cittadini stranieri vivono spesso in condizioni analoghe a quelle degli italiani (molti, ad esempio, abitano nei "campi" o nei "villaggi" predisposti per le popolazioni cosiddette "nomadi"): tuttavia, le politiche e gli interventi rivolti ai Rom immigrati devono necessariamente confrontarsi con le problematiche relative allo *status* e alla condizione giuridica del cittadino non italiano. In altre parole, accanto alle questioni che riguardano indistintamente *tutti* i Rom e i Sinti (dalla condizione abitativa all'integrazione sociale, dall'inserimento nel mondo del lavoro per gli adulti alla scolarizzazione dei minori), gli interventi predisposti per i cittadini stranieri devono affrontare il nodo specifico dell'*autorizzazione al soggiorno* sul territorio nazionale.

#### I.2. Il soggiorno dei cittadini non comunitari

In Italia, le norme riguardanti l'ingresso e il soggiorno dei cittadini *non comunitari* sono affidate al Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione e Norme sulla condizione dello Straniero (decreto legislativo 286/98 e successive modifiche ed integrazioni, di seguito indicato come Testo Unico).

Emanata allo scopo di dare una forma "organica" alle disposizioni in materia di immigrazione, questa legge è stata più volte modificata nel tempo:

---

<sup>270</sup> Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, p. 22.

talora con interventi marginali, finalizzati a dare attuazione a specifiche normative europee<sup>271</sup>; più spesso con modifiche sostanziali e – a loro volta – “organiche”, risultato di vere e proprie “riforme” di ampio respiro. Varata da una maggioranza parlamentare di centro-sinistra, essa è stata oggetto per esempio di due radicali modifiche ad opera dei governi di centro destra<sup>272</sup>. A ciò bisogna aggiungere numerosi interventi da parte della magistratura costituzionale<sup>273</sup> e, più recentemente, della Corte di Giustizia dell’Unione Europea<sup>274</sup>, che hanno costretto il legislatore a riscrivere intere parti della legge (per esempio quella relativa alle espulsioni e all’allontanamento dal territorio).

Si tratta quindi di una legge complessa, risultato di interventi e “innesti” di segno diverso e talora opposto, che proprio per questo presenta disposizioni lacunose e in contraddizione tra loro. Riassumere, anche solo per sommi capi, una simile normativa richiederebbe una trattazione articolata, non limitata al solo testo normativo ma estesa anche alla giurisprudenza di merito, alle circolari interpretative dettate dai Ministeri competenti, e all’elaborazione dottrinale: un compito che esula, evidentemente, dagli scopi del nostro lavoro. Ci limiteremo in questa sede ad accennare, in modo necessariamente sommario, alle disposizioni che incidono maggiormente sulla condizione dei Rom cittadini “di paesi terzi” (cioè non comunitari).

Il primo elemento da sottolineare riguarda le *condizioni di ingresso*. Il cittadino straniero che voglia entrare in Italia e rimanervi per un periodo ragionevolmente lungo – colui che, in altre parole, voglia *emigrare* nel nostro paese, e non entrarvi per turismo o per visita occasionale – deve dimostrare di avere alcuni requisiti, che garantiscano *in anticipo* (cioè prima della sua partenza) la sua (futura) autonomia economica e la sua capacità di inserimento sociale. In particolare, nel caso dei visti per lavoro e per ricongiungimento familiare – le due più diffuse modalità di ingresso finalizzato ad una permanenza stabile<sup>275</sup> – lo straniero deve

<sup>271</sup> E’ il caso, solo per fare un esempio, di due decreti legislativi, emanati nel 2007, che modificavano il Testo Unico allo scopo di adeguare alle normative europee la disciplina in materia di ricongiungimenti familiari e di permessi per soggiornanti di lungo periodo: Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, *Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare*; Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, *Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo*.

<sup>272</sup> Una prima volta nel 2002, con la legge 189/02 (cosiddetta “Bossi-Fini”), una seconda volta nel 2009 con il cosiddetto “pacchetto sicurezza” (legge 94/09).

<sup>273</sup> Tra i numerosi interventi della Corte Costituzionale si ricordano, per esempio, le sentenze n. 222 e 223 del 2004, che modificarono la disciplina sulle espulsioni, trasformando in profondità le prassi delle forze di polizia; o, più recentemente, la sentenza n. 245 del 2011, che ha dichiarato illegittima la norma che non permette il matrimonio ai migranti irregolari.

<sup>274</sup> Corte di Giustizia dell’Unione europea, sent. 28 aprile 2011, Hassen El Dridi, causa C-61/11 PPU.

<sup>275</sup> Secondo il Dossier Statistico della Caritas, la principale fonte informativa su questi temi, nel 2010 sono stati rilasciati circa un milione e mezzo di visti per l’Italia (cfr. Caritas – Migrantes, 2011, *Dossier Statistico Immigrazione 2011. 21° Rapporto*, Roma, IDOS, p. 141). Gran parte di essi, però, si riferisce a soggiorni turistici o comunque di breve durata: i visti cosiddetti “per inserimento” (quelli finalizzati alla vera e propria emigrazione) sono poco meno di 220.000, il 73% dei quali rilasciati per lavoro o per motivi familiari (*ibid.*, p. 142).

dimostrare di poter percepire, una volta entrato in Italia, un *adeguato reddito* (lavorando con regolare contratto, o facendosi mantenere dal proprio familiare<sup>276</sup>), e di poter disporre di un *alloggio idoneo*, cioè non sovraffollato e/o conforme alle normative igienico-sanitarie<sup>277</sup>.

Il secondo elemento riguarda invece le *condizioni di soggiorno*, ossia i requisiti che i cittadini stranieri devono soddisfare per poter rimanere in Italia. Secondo quanto dispone l'art. 5 comma 4 del Testo Unico, «il rinnovo del permesso di soggiorno (...) è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio»: anche per poter rimanere in Italia, dunque, è necessario disporre di un adeguato reddito, nonché di un alloggio idoneo, non sovraffollato e/o conforme alle normative igienico-sanitarie.

Disposizioni di questo tipo – in particolare quella riguardante l'idoneità dell'alloggio – sono state pensate per i flussi “ordinari” di lavoratori stranieri: criticate da più parti come discriminatorie, fallimentari e inutili<sup>278</sup>, esse appaiono a maggior ragione inadeguate per comunità, come quelle dei Rom e dei Sinti, che difficilmente accedono al mercato abitativo, e che vivono in condizioni di marginalità, nei “campi nomadi”, nei “villaggi Rom” o negli insediamenti non autorizzati ai margini delle aree urbane.

A ciò bisogna aggiungere che la normativa italiana non prevede alcuna forma di regolarizzazione “in loco”. In altre parole, lo straniero che si trovi già in Italia, in condizioni di irregolarità, non può ottenere un permesso di soggiorno, neppure disponendo di idonei requisiti di lavoro, di reddito o di alloggio: fatti salvi alcuni casi, assai limitati, di regolarizzazione (ad esempio per le donne in stato di gravidanza, o per i familiari di cittadini italiani o

---

<sup>276</sup> A norma dell'articolo 29, comma 3, lettera b) del Testo Unico, per poter chiamare in Italia un proprio congiunto attraverso la procedura del *ricongiungimento familiare*, lo straniero già presente sul territorio deve dimostrare di poter disporre «di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere». Il datore di lavoro, che intenda assumere un lavoratore straniero facendolo entrare in Italia, deve inviare allo Sportello Unico presso la Prefettura una *proposta di contratto* che includa «una retribuzione mensile non inferiore al minimo previsto per l'assegno sociale» (Decreto Presidente della Repubblica n. 394/99 e successive modifiche, “Regolamento di Attuazione del Testo Unico sull'Immigrazione, articolo 30-bis, comma 3 lettera c).

<sup>277</sup> Nel cosiddetto “contratto di soggiorno” – cioè nella specifica tipologia di contratto di lavoro riservata all'assunzione di stranieri – viene richiesta «la disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica» (Testo Unico art. 5-bis, comma 1 lettera a). Si tratta di parametri relativi all'ampiezza dell'alloggio in rapporto al numero delle persone che vi abitano, pensati per impedire il sovraffollamento. Nel caso di ricongiungimento familiare, il richiedente deve invece disporre di «un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa» (Testo Unico art. 29 comma 3 lettera a). In questo caso, dunque, accanto ai requisiti di ampiezza dell'alloggio si sommano quelli relativi all'idoneità igienico-sanitaria.

<sup>278</sup> La letteratura sul tema è letteralmente sterminata. Per un primo inquadramento si veda almeno: Caputo A., 2009 Immigrazione e politiche del diritto dal Testo Unico del 1998 ai recenti interventi sulla sicurezza, in Naletto G., a cura di, *Rapporto sul razzismo in Italia*, Roma, Manifestolibri, pp. 97-104; Callaioli A., 2011, La normalità dell'emergenza. Il razzismo normativo nella legislazione in materia di immigrazione dal 2008 a oggi, in Lunaria, a cura di, *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Roma, Edizioni dell'Asino, pp. 71-81; Colombo A., 2012, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.

comunitari<sup>279</sup>), l'unico modo di regolarizzarsi, per un cittadino straniero privo del permesso di soggiorno, è quello di *ritornare* al proprio paese ed effettuare un *nuovo ingresso*<sup>280</sup>.

Ancor più problematico, per i Rom e i Sinti stranieri – e per gli immigrati in generale – è il *mantenimento* del permesso di soggiorno quando viene a mancare il lavoro. Secondo le disposizioni del Testo Unico, infatti, il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro ha la stessa durata del contratto di assunzione, e può essere rinnovato in presenza di un nuovo contratto<sup>281</sup>. Qualora il cittadino straniero si trovi in stato di disoccupazione, potrà prorogare la sua permanenza per i successivi sei mesi, al termine dei quali – se ancora disoccupato – dovrà lasciare il territorio nazionale<sup>282</sup>. Questa disposizione ha creato, a seguito della crisi economica, numerosi problemi ai lavoratori stranieri (secondo dati ministeriali, nel periodo più acuto della crisi è venuto a cessare circa un quinto

<sup>279</sup> L'art. 19 del Testo Unico prevede l'inespellibilità di alcune specifiche categorie di cittadini stranieri: donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono (esteso, a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale, anche ai coniugi); minori di anni 18; parenti conviventi entro il secondo grado, o con il coniuge, di nazionalità italiana. Oltre all'art. 19, va ricordato l'art. 18, che autorizza il Questore al rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime di tratta degli esseri umani; e l'art. 31 comma 3, che disciplina il rilascio del permesso di soggiorno per assistenza minore (su cui ci soffermiamo più avanti). Inoltre, il decreto legislativo 30/2007, attuativo della Direttiva UE 38/2004, disciplina i casi di regolarizzazione dei familiari stranieri di cittadini comunitari regolarmente residenti in Italia. Infine, va ricordata la possibilità di regolarizzarsi presentando domanda di asilo o di protezione internazionale. Benché apparentemente numerosi, i casi di regolarizzazione *in loco* di cittadini stranieri sono, nella realtà dei fatti, abbastanza rari: secondo gli ultimi dati disponibili, diffusi dal Ministero dell'Interno (che risalgono purtroppo al 2008), ben il 93% dei permessi di soggiorno era rilasciato per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare. Le forme di regolarizzazione fin qui citate costituiscono dunque solo una parte del 7% di permessi rilasciati per "altri motivi" (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione, 2011, *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive*, Roma, p. 52). Discorso assai diverso è invece quello delle periodiche "sanatorie", che consentono ai cittadini stranieri privi di permesso di regolarizzarsi a determinate condizioni, in deroga alle leggi vigenti: si tratta di provvedimenti eccezionali, che di solito consentono la regolarizzazione solo per brevi periodi di tempo. L'Italia ha varato, dalla fine degli anni Settanta ad oggi, ben undici provvedimenti di questo tipo, che hanno regolarizzato complessivamente 1 milione e 800 mila immigrati (cfr. Colombo A., 2012, *op. cit.*, p. 26). Qui, però, stiamo ragionando della normativa *a regime*, e prescindiamo – volutamente – dagli atti normativi di natura derogatoria ed eccezionale.

<sup>280</sup> Questa possibilità è tuttavia ostacolata dal fatto che il cittadino straniero, qualora venga rintracciato in condizioni di irregolarità sul territorio nazionale, deve essere espulso (come dispone l'art. 13 del Testo Unico). L'espulsione comporta un periodo di divieto di reingresso di durata variabile, fino a cinque anni: chi è stato espulso non può dunque tornare in Italia fino allo scadere del periodo di divieto.

<sup>281</sup> Testo Unico, art. 5, comma 3-bis: «Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro di cui all'articolo 5-bis [cioè dello speciale contratto di lavoro riservato ai lavoratori stranieri, ndr.]. La durata del relativo permesso di soggiorno per lavoro è quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare (...), in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni».

<sup>282</sup> Testo Unico, art. 22 comma 11: «Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque (...) *per un periodo non inferiore a sei mesi*». La norma prescriverebbe un periodo *minimo* di sei mesi, lasciando alle amministrazioni competenti (le Questure) la facoltà di concedere un permesso di soggiorno per periodi più lunghi. Tuttavia, questa facoltà è stata vanificata dal Regolamento di Attuazione del Testo Unico (DPR 394/99), che all'art. 37 comma 5 così dispone: «Quando (...) il lavoratore straniero ha diritto a rimanere nel territorio dello Stato oltre il termine fissato dal permesso di soggiorno, la questura rinnova il permesso medesimo (...) *fino a sei mesi* dalla data di iscrizione nelle liste di cui al comma 1 [liste di collocamento, ndr.]». È evidente la contraddizione tra una norma che dispone il rilascio di un permesso di soggiorno «per un periodo non inferiore ai sei mesi» e un'altra norma che autorizza la permanenza «fino a sei mesi».

dei permessi rilasciati per lavoro<sup>283</sup>). Queste difficoltà sono evidentemente maggiori nel caso dei Rom e dei Sinti, più esposti alla precarietà e all'espulsione dal mercato del lavoro in ragione delle loro qualifiche mediamente più basse<sup>284</sup>.

Gli interventi e i progetti rivolti ai Rom stranieri devono necessariamente tenere conto di questo quadro normativo. Se il reperimento di un alloggio e l'inserimento nel mondo del lavoro sono azioni fondamentali per l'inclusione dei Rom e dei Sinti, nel caso dei cittadini stranieri essi assumono una particolare rilevanza e urgenza, perché in assenza di questi requisiti non è possibile rimanere legalmente sul territorio nazionale.

### **1.3. I permessi di soggiorno “speciali”: protezione internazionale, status di apolide, assistenza minore**

Non esistono stime attendibili sulle tipologie di permesso di soggiorno diffuse tra i Rom e i Sinti. Tuttavia, l'esperienza di molti operatori dimostra che spesso i Rom stranieri soggiornano in Italia con permessi diversi da quelli “tipici” degli immigrati. Passiamo brevemente in rassegna quelli che – almeno nell'esperienza empirica – risultano essere i più comuni.

In primo luogo, bisogna menzionare i casi dei Rom e dei Sinti richiedenti asilo (o rifugiati). E' da ricordare come molti Rom siano arrivati in Italia a seguito delle crisi umanitarie degli anni Novanta, dalla ex-Jugoslavia prima e dal Kosovo poi. Essi presentarono allora domanda di asilo, oppure usufruirono dei permessi speciali previsti dagli appositi decreti emanati in quegli anni<sup>285</sup>. Oggi, non esistono più disposizioni di natura “umanitaria”, che autorizzino la permanenza dei cittadini provenienti dai paesi della ex-Jugoslavia. Molti Rom, tuttavia, continuano a chiedere asilo, lamentando situazioni di discriminazione o di persecuzione in tutti i paesi dei Balcani<sup>286</sup>.

---

<sup>283</sup> «Dall'archivio del Ministero dell'Interno», si legge nel citato *Dossier Caritas 2011*, «risulta che 398.136 permessi per lavoro dipendente, validi al 31 Dicembre 2009, non sono stati registrati come validi al 31 Dicembre 2010 (...). Viene a cessare un quinto dei permessi e si determina una rotazione gigantesca» (cfr. Caritas – Migrantes, 2011, *op. cit.*, p. 255). L'attuale governo sembra essersi posto il problema: nel disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro, attualmente in discussione al Senato, si prevede infatti il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione «per un periodo non inferiore ad un anno [il doppio rispetto ai sei mesi attuali, ndr.] ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore» (Senato della Repubblica, XVI Legislatura, disegno di legge recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, comunicato alla Presidenza il 5 Aprile 2012, Atto Senato n. 3249, art. 58 comma 1).

<sup>284</sup> «All'interno della popolazione straniera», scrive la Fondazione Leone Moressa, «i giovani lavoratori con bassi livelli di istruzione (...) hanno risentito più di altri della crisi» (Fondazione Leone Moressa, 2011, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, Bologna, Il Mulino, p. 44-45).

<sup>285</sup> Legge 390/92 per gli sfollati dalla ex-Jugoslavia; DPCM del 12.05.99 e DPCM del 18.09.00 per la crisi in Kosovo. Si veda Schiavone G., 2000, I Rom e il diritto d'asilo. Il caso italiano negli anni '90, in AA.VV. *Rom e Sinti: un'integrazione possibile. Italia e Europa a confronto*, Atti del Convegno, Napoli, 23-24 giugno 2000, pubblicato in <http://www.cestim.it/argomenti/03rom-Sinti/03zingari-integrazione-2000.htm.pdf> (ultimo accesso in data 05-04-2012).

<sup>286</sup> All'inizio del 2010, per esempio, 128 Rom del campo di Salone, a Roma, avevano richiesto la protezione umanitaria, ed erano in attesa del “responso” della competente Commissione. Si veda *Prime demolizioni al Casilino 900. Sant'Egidio abbandona il Comune*, in «Il Corriere della Sera», 19 Gennaio 2010.

Benché l'Alto Commissariato ONU raccomandi alle *Commissioni per il riconoscimento dello status di rifugiato* (gli organi competenti all'esame di una domanda di asilo) la massima attenzione nel vagliare le situazioni individuali dei Rom<sup>287</sup>, e nonostante qualche isolata pronuncia favorevole da parte dei Tribunali<sup>288</sup>, nel complesso la situazione dei Balcani è considerata stabilizzata, ed è quindi assai improbabile che una domanda di asilo da quei paesi possa avere esito favorevole.

Perciò, i Rom che abbiano presentato istanza di protezione internazionale usufruiscono di permessi di soggiorno (per richiesta asilo, appunto) *di fatto* provvisori e a scadenza: destinati cioè ad essere revocati a seguito della decisione prevedibilmente negativa della Commissione. Ciò rende difficile predisporre anche gli interventi di accoglienza e di inserimento sociale da parte di associazioni, ONG o enti locali.

Il secondo caso da menzionare è quello *dell'apolidia*. E' noto, benché non abbastanza indagato nelle sue proporzioni numeriche, il fenomeno dei Rom stranieri – in maggioranza provenienti dai territori della ex-Jugoslavia – che *non sono in possesso di nessuna cittadinanza*. Si tratta infatti di persone che i paesi di origine non riconoscono come propri cittadini: ciò per varie ragioni, cui non sono estranei casi di vere e proprie persecuzioni a sfondo etnico (la revoca della cittadinanza rappresenta spesso una forma di persecuzione, come ci ha insegnato il caso, tragico ed estremo, degli ebrei nella Germania nazista<sup>289</sup>). D'altra parte, si tratta di persone che non possono essere riconosciute cittadine italiane, perché nate da genitori stranieri (sulla base del principio dello *jus sanguinis*)<sup>290</sup>.

Come noto, l'individuo *privo di qualunque cittadinanza* si definisce *apolide*, e ha diritto, secondo norme internazionali recepite anche dall'Italia, a specifiche forme di protezione, tra le quali il rilascio di un permesso di soggiorno<sup>291</sup>. Tuttavia, mentre lo *status* di apolide garantisce un'ampia gamma di diritti e di possibilità di permanenza, è assai arduo poter accedere a quello stesso *status*.

Le norme in materia di accertamento amministrativo della condizione di apolidia prevedono infatti che il richiedente produca una serie di atti e certificati

<sup>287</sup> UN High Commissioner for Refugees, 2009, *UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, HCR/EG/09/01, reperibile al sito: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4af842462.html> (ultimo accesso in data 07-04-2012). Sul punto si veda anche Perin G., 2011, L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari, in Bonetti P., Simoni A., Vitale T., a cura di, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, Giuffrè, Tomo I, pp. 363-414.

<sup>288</sup> Si veda per es. Tribunale di Roma, 7 gennaio 2005, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1/2005, p. 116, citata in Perin G., 2011, *op. cit.*

<sup>289</sup> E' d'obbligo il riferimento alle indimenticabili pagine di Arendt: Arendt A., 1999, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità (ed. or. 1948), cap. IX, «Il tramonto dello Stato nazionale e la fine dei diritti umani», pp. 372-419. «Si è quasi tentati», scriveva la filosofa, «di misurare il grado di infezione totalitaria di un governo nell'uso fatto della privazione della cittadinanza» (*ibidem*, p. 387).

<sup>290</sup> Sull'apolidia dei Rom si veda Perin G., 2011, *op. cit.*; Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *op. cit.*, pp. 22-25.

<sup>291</sup> Per una disamina delle principali norme internazionali in materia di apolidia si veda Perin G., Bonetti P., 2009, *Apolidia. Scheda pratica aggiornata al 12-02-2009*, reperibile sul sito dell'ASGI alla pagina web [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=documenti&id=321&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=321&l=it) – ultimo accesso in data 05-05-2012.



rilasciati dal paese di nascita o di ultima residenza, nonché la documentazione relativa all'iscrizione anagrafica in un Comune italiano<sup>292</sup>. Queste disposizioni sono in larga parte inapplicabili, soprattutto ai Rom e ai Sinti. Per varie ragioni, su cui non possiamo soffermarci in questa sede<sup>293</sup>, per molti Rom è infatti assai complicato – quando non impossibile – ottenere i documenti dei paesi di origine. Inoltre, una persona *realmente apolide* difficilmente potrà avere la residenza in Italia: l'iscrizione anagrafica, infatti, è subordinata al possesso di un permesso di soggiorno<sup>294</sup>; ma per ottenere un permesso di soggiorno è necessario disporre di un passaporto o di altro documento di viaggio rilasciato dal *proprio* paese<sup>295</sup>. E gli apolidi, per definizione, non hanno un *loro* paese.

Si crea in altre parole uno di quei “circoli viziosi”, di cui è ricca la normativa italiana in materia di immigrazione: chi non ha la cittadinanza di alcun paese non può disporre di un passaporto; senza passaporto niente permesso di soggiorno; senza permesso di soggiorno, niente residenza; senza residenza, niente *status* di apolide; e, ovviamente, in assenza di riconoscimento dello *status* di apolide non sarà possibile ottenere documenti di identificazione, permessi di soggiorno, residenza anagrafica ecc...

Lo *status* di apolide si può accertare, oltre che per via “amministrativa” (cioè facendone richiesta agli organi prefettizi), anche per via “giurisdizionale”, rivolgendosi direttamente al giudice. Tuttavia, non esistendo alcuna specifica disposizione che disciplini l'accertamento giurisdizionale, la procedura è soggetta ad interpretazioni difformi da parte dei singoli magistrati<sup>296</sup>, e può avere dunque esiti assai diversi.

Ciò che qui interessa è il destino dei Rom che chiedono – per via *amministrativa* o *giurisdizionale* – il riconoscimento dello *status* di apolide. La legge italiana prescrive in questi casi il rilascio di un permesso di soggiorno per *attesa apolidia*. Tuttavia, a differenza di quanto accade con la procedura di asilo (dove il richiedente ha diritto *comunque* al permesso di soggiorno fino alla conclusione della procedura), in questo caso il permesso viene rilasciato *solo se lo straniero si trovava già in condizioni di regolarità sul territorio nazionale*<sup>297</sup>: un

---

<sup>292</sup> D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, *Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*, art. 17 comma 1: «Il ministero dell'interno può certificare la condizione di apolidia, su istanza dell'interessato corredata della seguente documentazione: a) atto di nascita; b) documentazione relativa alla residenza in Italia; c) ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide. 2. E' facoltà del Ministero dell'Interno richiedere, a seconda dei casi, altri documenti». Sul punto si veda Perin G., Bonetti P., 2009, *op. cit.*

<sup>293</sup> Sul punto si veda Perin G., 2011, *op. cit.*

<sup>294</sup> Il Regolamento Anagrafico (DPR 30/5/89, n. 223) dispone, all'art. 14 comma 2, che lo straniero debba esibire il permesso di soggiorno all'atto di iscrizione all'anagrafe. Inoltre, secondo l'art. 11, comma 1 lettera c) dello stesso Regolamento, il mancato rinnovo del permesso di soggiorno determina la cancellazione dal Registro Anagrafico della Popolazione Residente.

<sup>295</sup> Così dispone il Regolamento di Attuazione del Testo Unico (DPR 394/99 e successive modifiche), all'art. 9 comma 3.

<sup>296</sup> Si veda sul punto Perin G., Bonetti P., 2009, *op. cit.*

<sup>297</sup> Così dispone il Regolamento di Attuazione del Testo Unico (DPR 394/99 e successive modifiche), all'art. 11 comma 1: «Il permesso di soggiorno è rilasciato, quando ne ricorrono i presupposti, per i motivi e la durata indicati nel visto d'ingresso o dal testo unico, ovvero per uno dei seguenti altri motivi (...): c. per acquisto della cittadinanza o *dello stato di apolide*, a favore dello straniero *già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi*, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento».

requisito per molti aspetti paradossale, che preclude la regolarizzazione dei richiedenti Rom o Sinti (la cui condizione di apolidia, nella maggior parte dei casi, non è *sopravvenuta* durante il soggiorno in Italia, ma si è creata *ab origine*, prima dell'ingresso, determinando dunque una condizione di irregolarità).

Infine, il terzo caso meritevole di una piccola analisi è il permesso di soggiorno per *assistenza minore*. Si tratta di un documento che viene rilasciato dalla Questura, a seguito di un apposito provvedimento del Tribunale per i Minorenni, ai familiari irregolari di minori stranieri che abbiano necessità di assistenza. La norma prescrive che il Tribunale per i Minorenni rilasci un'*autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale*, in deroga alle altre disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, quando sussistano "gravi motivi" legati all'età, alle condizioni di salute o psico-fisiche del minore<sup>298</sup>. Questa formulazione lascia però spazio a letture diverse e di segno opposto. Così, alcuni Tribunali rilasciano l'autorizzazione solo in presenza di gravi malattie o *handicap* permanenti del minore. Altri, invece, ritengono che i "gravi motivi" invocati dal legislatore possano consistere anche in pericoli *potenziali e futuri*, che potrebbero essere determinati – per esempio – dal dover affrontare in tenera età il trauma dell'espulsione dei propri genitori, e del conseguente rimpatrio di tutta la famiglia: seguendo quest'ultima interpretazione, alcuni Tribunali – su tutti quello toscano – non si limitano a valutare le condizioni di salute del minore, ma tengono conto della frequenza scolastica, del grado di integrazione del nucleo familiare, delle eventuali condizioni di indigenza nel paese di origine; persino l'essere nato e cresciuto in Italia può rappresentare una discriminante, perché in quel caso l'espulsione potrebbe risultare doppiamente traumatica, dovendosi effettuare il rimpatrio in un paese che il minore non ha mai visto<sup>299</sup>.

Si tratta, come si vede, di un permesso di soggiorno che potremmo definire *latu sensu* di carattere umanitario, per il quale non sono previsti requisiti di reddito né di alloggio. E' anche per questo che molti Rom, che non possono regolarizzarsi in altro modo, si rivolgono ai Tribunali per i Minorenni allo scopo di ottenere un permesso per assistenza minore.

<sup>298</sup> Così dispone il Testo Unico Immigrazione all'art. 31 comma 3: «Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza». A coloro che siano in possesso dell'autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale, disposta dal Tribunale per i Minorenni, viene rilasciato dalla Questura competente un permesso di soggiorno per *assistenza minore*, in ottemperanza al disposto di cui al Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, *Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare*, art. 2 comma 6: «Al familiare autorizzato all'ingresso ovvero alla permanenza sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 31, comma 3, è rilasciato, in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 3-bis, un permesso per *assistenza minore*, rinnovabile, di durata corrispondente a quella stabilita dal Tribunale per i minorenni. Il permesso di soggiorno consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro».

<sup>299</sup> Si veda per esempio Tribunale per i Minorenni di Firenze, decreto n. 4304/2010.

Con il Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 (art. 2 comma 6) il legislatore ha tuttavia disposto che questo permesso di soggiorno – che consente l'esercizio di regolari attività lavorative – non può essere, alla scadenza, convertito per via amministrativa in permesso per motivi di lavoro. Ciò comporta una sostanziale *precarietà* nella condizione dei molti Rom, che per rinnovare il loro soggiorno si vedono costretti a inoltrare una nuova istanza al Tribunale per i Minorenni.

Ed è forse proprio la *precarietà* della condizione di soggiorno la vera cifra della condizione dei Rom stranieri: una precarietà che per molti aspetti caratterizza lo *status* di *tutti* gli immigrati, ma che nel caso dei Rom e dei Sinti assume connotazioni peculiari, e per alcuni versi estreme. Ogni progetto di inserimento sociale e lavorativo di Rom e Sinti deve necessariamente tenere conto di questa condizione.

#### **I.4. I Rom comunitari**

Negli ultimi anni, l'arrivo di consistenti flussi migratori di Rom provenienti dalla Romania, e il successivo ingresso di questo paese nell'Unione Europea, hanno generato una consistente presenza di Rom *cittadini comunitari*.

Lo *status* dei migranti provenienti da paesi UE è assai diverso da quello dei cosiddetti "cittadini dei paesi terzi"<sup>300</sup>. L'art. 45 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* stabilisce infatti che «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare *liberamente* nel territorio degli Stati membri»<sup>301</sup>. A differenza di quanto accade con i migranti dei paesi terzi, la cui facoltà di soggiornare è *subordinata alla preventiva autorizzazione dello Stato italiano*<sup>302</sup>, per i comunitari l'ingresso, la circolazione e la permanenza sul territorio

---

<sup>300</sup> Si evita qui, volutamente, di usare l'espressione "extra-comunitari": un termine originariamente tecnico-giuridico, poi divenuto di uso comune con funzioni spesso dispregiative. Si tratta, oggi, di un termine non tecnico, che infatti non compare nei testi di legge: i non appartenenti all'Unione Europea sono definiti dalla normativa "cittadini di paesi terzi" o semplicemente "cittadini stranieri". Per le connotazioni negative del termine si veda Faso G., 2008 *Lessico del razzismo democratico. Le parole che escludono*, Roma, Derive e Approdi, pp. 64-66.

<sup>301</sup> Si veda *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2010/C 83/02)*, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea», 30 Marzo 2010. Come noto, la prima versione della Carta è stata elaborata da una Convenzione composta da un rappresentante di ogni paese membro, da un delegato della Commissione e da membri dei Parlamenti europeo e nazionali. Fu proclamata a Nizza nel Dicembre 2000. Con il Trattato di Lisbona, alla Carta è stato conferito valore giuridico vincolante: essa è stata perciò modificata e proclamata una seconda volta nel Dicembre 2007 (si veda la scheda su *Carta dei diritti fondamentali* sul sito internet dell'Unione Europea alla pagina web: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/133501\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_it.htm) - ultimo accesso in data 05-04-2012).

<sup>302</sup> Da lungo tempo la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha stabilito che lo straniero non ha un *diritto soggettivo* all'immigrazione, e che la facoltà di ingresso e di permanenza nel territorio italiano è subordinata al possesso di specifiche autorizzazioni (visto, permesso di soggiorno, nulla-osta ecc.). Si veda, tra le numerose pronunce, la sentenza n. 62 del 1994, forse la più esplicita sul punto. In sede di dottrina giuridica, tuttavia, non sono mancate interpretazioni diverse che, sulla scorta di un'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, hanno individuato in alcuni articoli del testo costituzionale (su tutti l'art. 35 comma 4) il fondamento di un vero e proprio *diritto soggettivo all'immigrazione*. Si veda in particolare: Nicotra Guerrera I., 1995, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, pp. 208 e ss.; Patroni Griffi A., 1999, I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali, in Chieffi L., a cura di, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, pp. 345-346; Rossi E., 2009, I diritti fondamentali degli stranieri irregolari. Una lettura costituzionale, in Consorti P., a cura di, *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, Plus, pp. 43-78.

costituiscono un vero e proprio *diritto soggettivo*, sia pure limitato dalle condizioni e dai requisiti previsti dalle normative comunitarie<sup>303</sup>.

Tali condizioni e requisiti sono stati specificati dalla Direttiva 38/2004<sup>304</sup>, e delineano una differenza tra *soggiornanti di breve periodo*, fino a tre mesi (art. 6), e *soggiornanti per un periodo superiore* (art. 7). Mentre per i primi l'ingresso e il soggiorno sono liberi e non soggetti ad alcuna formalità amministrativa, i secondi devono poter disporre di un lavoro, subordinato o autonomo, o di risorse economiche sufficienti<sup>305</sup>.

Con il decreto legislativo 30/2007<sup>306</sup>, che recepisce e dà attuazione alla Direttiva 38, il legislatore italiano ha disciplinato anche la tipologia dei *documenti* da rilasciare ai migranti comunitari. Poiché questi ultimi hanno – come si è visto – un *diritto soggettivo* alla permanenza, sarebbe stato improprio obbligarli alla richiesta di un *permesso di soggiorno*, che per sua natura ha carattere “autorizzatorio”. Il decreto 30 ha perciò previsto l'accesso dei comunitari direttamente alla *residenza anagrafica*, ovviamente subordinandola al possesso dei requisiti della Direttiva 38 (lavoro e/o risorse economiche sufficienti). Così, per ottenere i loro documenti di soggiorno, i cittadini comunitari non devono più andare in Questura – come accadeva in precedenza<sup>307</sup> – ma si recano al Comune dove dimorano: qui, gli uffici preposti rilasciano una “attestazione di soggiorno”, e contestualmente iscrivono il cittadino nel Registro Anagrafico della Popolazione Residente<sup>308</sup>.

Proprio l'accesso alla residenza anagrafica rappresenta oggi un problema per i Rom immigrati da paesi UE. In molti Comuni permane infatti la prassi di non concedere la residenza nei “campi nomadi”, soprattutto se non autorizzati<sup>309</sup>. Talora questa prassi viene giustificata alla luce di un comma del cosiddetto “Pacchetto Sicurezza” del 2009,

<sup>303</sup> Si veda sul punto D'Ascia L., 2009, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, pp. 428 e ss.

<sup>304</sup> Si veda *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 Aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE)*, in «*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*», 29 Giugno 2004.

<sup>305</sup> Direttiva 2004/38/CE, art. 7: «1. Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione: a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o c) — di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale, — di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c)».

<sup>306</sup> Decreto Legislativo 6 Febbraio 2007, n. 30, *Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, e successive modifiche ed integrazioni.

<sup>307</sup> Il Decreto del Presidente della Repubblica 18 Gennaio 2002, n. 54, prevedeva all'art. 5 il rilascio, da parte delle Questure, di una “carta di soggiorno per cittadino comunitario”.

<sup>308</sup> Decreto Legislativo 30/2007, art. 9.

<sup>309</sup> Si vedano, tra i molti rapporti che documentano questa diffusa pratica: Open Society Foundations – Open Society Justice Initiative, 2010, *I Rom in Italia: nota informativa per la Commissione Europea*, in <http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/ec-v-italy-20100910/ECUpdate-20101001.pdf>, punto 18 (ultimo accesso in data 05-05-2012); Perin G., 2011, *op. cit.*

che in realtà non vieta affatto la residenza in luoghi “impropri”, limitandosi a disporre la possibilità di controlli sugli alloggi dei cittadini che chiedono l’iscrizione anagrafica<sup>310</sup>. Inoltre, accade spesso che i Rom non abbiano né lavoro né risorse economiche proprie, e non possano quindi soddisfare i requisiti previsti dalla Direttiva 38.

Il risultato di questi meccanismi è una diffusa, pur se difficilmente quantificabile, *irregolarità del soggiorno* di molti Rom comunitari. Si tratta, è bene specificarlo, di una irregolarità ben diversa da quella dei cittadini di paesi terzi: mentre per questi ultimi l’assenza di un permesso di soggiorno è condizione sufficiente per l’emanazione di un decreto di espulsione<sup>311</sup>, per i comunitari non esiste alcun automatismo. Eventuali provvedimenti espulsivi debbono essere decisi caso per caso, valutando la pericolosità sociale del soggetto, ma anche la durata del suo soggiorno in Italia, l’età, le condizioni di salute e l’integrazione sociale e culturale<sup>312</sup>. Queste disposizioni rendono spesso *inespellibili* i Rom comunitari, che in tal modo si trovano a vivere in una sorta di “limbo amministrativo”: non hanno una vera e propria autorizzazione al soggiorno in Italia, ma non possono essere allontanati. Né “regolari”, né “clandestini”, restano sul territorio, privi di molti diritti fondamentali, ignorati dai servizi sociali e dai programmi locali di integrazione e di inserimento.

Come nel caso dei Rom stranieri, dunque, anche la condizione giuridica dei Rom comunitari sembra essere caratterizzata dalla *precarietà*: ed è proprio con questa *precarietà* che debbono confrontarsi le *buone pratiche* avviate a livello locale. Come vedremo tra poco, infatti, lo *status* dei Rom migranti – incerto, transitorio, spesso irregolare o semi-regolare – influisce negativamente sul *godimento di alcuni diritti fondamentali*. Nelle pagine che seguono, ci occuperemo soprattutto del diritto alla salute, del diritto all’abitare e dell’accesso al lavoro: tre ambiti in cui lo *status* dei cittadini stranieri determina l’inclusione, o l’esclusione, da servizi e prestazioni erogate dagli enti pubblici.

<sup>310</sup> L’articolo 1 comma 18 della legge 94/2009 (cosiddetto “Pacchetto Sicurezza”), nel modificare la normativa anagrafica (legge 24 Dicembre 1954, n. 1228, art. 1), prevede che «l’iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell’immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie». La dottrina è però concorde nel ritenere che le verifiche sull’idoneità dell’alloggio non possano precludere in ogni caso l’accesso alla residenza. Si veda Checchi T., 2011, Articolo 3, commi 38 e 39. Commentario, in De Francesco G., Gargani A., Manzione D., Pertici A., a cura di, *Commentario al “Pacchetto Sicurezza”*, l. 15 Luglio 2009, n. 94, Milano, Utet Giuridica, pp. 461-466.

<sup>311</sup> Il citato Testo Unico Immigrazione dispone, all’art. 13 comma 2, che il Prefetto emani un provvedimento di espulsione per tutti coloro che risultino privi di permesso di soggiorno.

<sup>312</sup> In ottemperanza alla Direttiva 38, il decreto 30 prevede all’articolo 20 la possibilità di limitare il diritto di ingresso e di soggiorno (e dunque di emanare provvedimenti espulsivi) solo per «motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza, altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza». I *motivi di sicurezza dello Stato* sussistono «quando la persona da allontanare appartiene ad una delle categorie di cui all’articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e successive modificazioni, ovvero vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa, in qualsiasi modo, agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali» (articolo 20, comma 2). I *motivi imperativi di pubblica sicurezza* sussistono in caso di «comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all’incolumità pubblica» (articolo 20, comma 3). Il successivo comma 4 chiarisce che i provvedimenti di allontanamento «non possono essere motivati da ragioni di ordine economico», e che «l’esistenza di condanne penali non giustifica di per sé l’adozione di tali provvedimenti». L’articolo 21 prevede anche l’espulsione «per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno», ma anche in questo caso non sono previsti automatismi: la sola assenza di un lavoro, o di risorse economiche proprie, non giustifica l’allontanamento, perché il Prefetto deve comunque tenere conto «della durata del soggiorno dell’interessato, della sua età, della sua salute, della sua integrazione sociale e culturale e dei suoi legami con il Paese di origine» (articolo 21, comma 2).

## Parte seconda. Il diritto alla salute

### II.1. Il diritto alla salute dei Rom migranti: un quadro generale

Un primo elemento problematico, per molti Rom migranti, riguarda il diritto alla salute, e in particolare l'accesso alle strutture sanitarie.

In *linea teorica*, il nostro paese garantisce a tutti – indipendentemente dalla nazionalità e dallo status giuridico – l'accesso alle terapie e alle prestazioni sanitarie. Se per gli stranieri *regolari* è prevista l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in condizioni di sostanziale parità con il cittadino italiano<sup>313</sup>, per gli *irregolari* sono assicurate le cure *urgenti o comunque essenziali, anche se continuative*<sup>314</sup>, in tutti i presidi ambulatoriali o ospedalieri: si tratta, come si vede, di un ambito molto ampio di prestazioni, non limitato alle sole urgenze, ma esteso ai cicli terapeutici e riabilitativi di medio e lungo periodo, ai ricoveri ospedalieri, alla medicina preventiva o alla tutela della gravidanza e della maternità. Gli irregolari non possono iscriversi al SSN, e non hanno di norma un medico di famiglia, né possono usufruire del servizio di Guardia Medica: generalmente accedono agli Ospedali o ai presidi di Pronto Soccorso, dove viene rilasciato loro il codice "STP" (Straniero Temporaneamente Presente), che consente di ottenere le prestazioni urgenti o essenziali previste dalla legge<sup>315</sup>.

Secondo molti osservatori internazionali<sup>316</sup>, quella italiana è una delle normative più avanzate dell'Unione Europea, perché garantisce un accesso molto ampio alle cure, prevedendo anche la gratuità delle terapie e dei farmaci in caso di indigenza.

<sup>313</sup> L'articolo 34 del Testo Unico Immigrazione prevede l'iscrizione – obbligatoria o volontaria, a seconda delle tipologie di permesso di soggiorno – al Servizio Sanitario Nazionale.

<sup>314</sup> Testo Unico Immigrazione, art. 35, comma 3: «Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare garantiti: a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi della L. 29 luglio 1975, n. 405, e della L. 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto 6 marzo 1995 del Ministro della sanità, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani; b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176; c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni; d) gli interventi di profilassi internazionale; e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai». Il successivo comma 4 dispone inoltre che «le prestazioni di cui al comma 3 sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani».

<sup>315</sup> DPR 394/99 e successive modifiche ed integrazioni, articolo 43 comma 3: «La prescrizione e la registrazione delle prestazioni nei confronti degli stranieri privi di permesso di soggiorno vengono effettuate, nei limiti indicati dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, utilizzando un codice regionale a sigla STP (Straniero Temporaneamente Presente). Tale codice identificativo è composto, oltre che dalla sigla STP, dal codice ISTAT relativo alla struttura sanitaria pubblica che lo rilascia e da un numero progressivo attribuito al momento del rilascio. Il codice, riconosciuto su tutto il territorio nazionale, identifica l'assistito per tutte le prestazioni di cui all'articolo 35, comma 3 del testo unico (...)».

<sup>316</sup> Si veda ad esempio il recentissimo dossier della European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2011, *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, Vienna, al sito [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare_EN.pdf) - ultimo accesso in data 16-04-2012.

Nella pratica, però, la situazione è ben più complessa. «Alcune regioni, come la Lombardia», scrive ad esempio la Fundamental Rights Agency in una recente ricerca, «adottano un'interpretazione molto restrittiva della legge e limitano l'accesso dei migranti irregolari ai soli servizi di emergenza e urgenza»<sup>317</sup>. Il rilascio del codice STP, secondo la stessa ricerca, «è discrezionale e dipende dal singolo medico, dall'ospedale (...) e dal personale amministrativo»<sup>318</sup>.

## II.2. Il caso dei Rom comunitari

Ma la situazione più drammatica, dal punto di vista del diritto alla salute, è quella dei Rom comunitari. L'accesso al codice STP, e quindi alle terapie urgenti o essenziali, è infatti disciplinato dal Testo Unico sull'Immigrazione, che a rigore è una norma applicabile ai soli cittadini di paesi terzi. Per i migranti di paesi UE non esiste invece una norma espressa che parli di accesso alle cure: così, secondo un'interpretazione condivisa dalle amministrazioni sanitarie, *i comunitari privi di residenza (e quindi irregolari) non possono usufruire del codice STP e delle prestazioni essenziali e continuative, ma solo di quelle urgenti di Pronto Soccorso*. Si tratta di un'interpretazione discutibile, perché istituisce una irragionevole discriminazione tra cittadini comunitari e cittadini di paesi terzi: secondo alcuni commentatori, questa prassi rappresenta in effetti una vera e propria violazione dei Trattati istitutivi della UE<sup>319</sup>.

Ugualmente drammatica è la condizione dei Rom romeni che soggiornano per brevi periodi, o che comunque adottano modelli migratori fondati sulla circolarità o la stagionalità. Come si è visto, l'ingresso in Italia di cittadini comunitari non è soggetto ad alcuna condizione, ed è dunque libero: solo dopo tre mesi è necessario munirsi di un'attestazione di soggiorno.

Per i primi novanta giorni, le cure sono assicurate a tutti i cittadini di paesi UE muniti di tessera TEAM: questo documento (l'acronimo sta per "Tessera Europea Assicurazione Malattia") consente alle strutture sanitarie di ottenere il *rimborso delle spese di cura dal paese di origine del paziente*. Il sistema, disciplinato da norme comunitarie<sup>320</sup>, prevede che ciascun paese rimborsi le prestazioni *che avrebbe garantito nelle proprie strutture sanitarie*. Così, per esempio, se un

---

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 21. La traduzione è mia.

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 48. La traduzione è mia.

<sup>319</sup> Si veda per esempio il testo dell'avvocato Marco Paggi: Paggi M., 2009, *Cittadini comunitari - L'applicazione della Direttiva 38 è deludente*, in <http://www.meltingpot.org/articolo13852.html> - ultimo accesso in data 05-05-2012.

<sup>320</sup> Si tratta in particolare del Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 Giugno 1971, *relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità*. Per un quadro delle modifiche apportate all'atto originario, e per la versione consolidata del regolamento, si veda l'apposita pagina sul sito dell'UE: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10516\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10516_it.htm) - ultimo accesso in data 05-05-2012. Il regolamento citato istituiva anche la "Commissione Amministrativa per la Sicurezza Sociale dei Lavoratori Migranti" (CASSTM), composta dai rappresentanti degli Stati membri, con il compito di sviluppare la cooperazione tra gli Stati in materia di prestazioni sociali e sanitarie. In anni recenti, la CASSTM ha approvato tre decisioni finalizzate ad istituire una tessera uniforme, riconosciuta da tutti gli Stati Membri (Decisione n. 189/2003; Decisione n. 190/2003; Decisione n. 191/2003). Si veda, ancora sul sito UE, l'apposita scheda esplicativa sulla vicenda: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10123\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10123_it.htm) - ultimo accesso in data 06-05-2012.

paziente rumeno viene ricoverato in un Ospedale italiano per un intervento chirurgico, la prestazione sarà rimborsata solo se la Romania prevede la gratuità di quello stesso intervento nei suoi Ospedali. In questo modo, la possibilità di accedere a cure gratuite (o parzialmente coperte dallo Stato) finisce per dipendere non dalla legge italiana, ma da quella del paese di origine.

Ciò rappresenta un grave problema soprattutto per i Rom romeni: il sistema sanitario della Romania, infatti, è assai diverso da quello italiano, e non prevede un accesso universalistico alle cure<sup>321</sup>. Sin dalla fine degli anni '90, con una serie di interventi normativi culminati nella legge 95 del 2006 (tuttora in vigore)<sup>322</sup>, il governo di Bucarest ha smantellato il sistema sanitario di impianto socialista, e ha varato riforme di ispirazione neoliberale. Da quel momento, l'accesso alle cure è regolato da un meccanismo di assicurazioni e di contributi individuali della popolazione economicamente attiva.

Per poter beneficiare di un'assicurazione sanitaria pubblica, i cittadini debbono registrarsi presso un medico generico convenzionato con la «Casa Națională de Asigurări de Sănătate» o CNAS (il Servizio Sanitario Nazionale rumeno), e sono tenuti a pagare un contributo mensile in misura proporzionale al loro reddito. Possono assicurarsi tutti i lavoratori subordinati e autonomi, nonché i loro familiari a carico. L'assistenza sanitaria è invece interamente coperta da fondi pubblici, per i disoccupati che usufruiscono di sussidi statali (di solito nei primi sei mesi di disoccupazione), per le persone disabili e per gli indigenti che percepiscono il *reddito minimo garantito* previsto dalla legge 416/01<sup>323</sup>. Tutti coloro

<sup>321</sup> Per le informazioni che seguono si veda: Rat C., 2008, "No discrimination!", just unequal access... Barriers in the use of health-care services among the Romanian Roma, paper presented at the Conference of the European Social Policy Analysis Network (ESPANET), Stream 15: «Social Exclusion», 18-20 September 2008, Helsinki, reperibile sul web al sito internet <http://socialzoom.com/echiserv/eng/C%20Rat%202008%20ESPANET.pdf> (ultimo accesso in data 08-05-2012); Rebeleanu A., 2008, *Social Vulnerability in the Romanian Healthcare System*, paper presented at the Conference of the European Social Policy Analysis Network (ESPANET), Stream 13: «Changing Ideas and Consequences on Healthcare Reform», 18-20 September 2008, Helsinki, reperibile al sito <http://socialzoom.com/echiserv/eng/Adina%20Rebeleanu%202008%20ESPANET.pdf>, ultimo accesso in data 08-05-2012; Romanelli M., 2011, *Romania: un sistema sanitario in grave crisi*, in «Salute Internazionale», periodico web, 26 Aprile 2011, <http://saluteinternazionale.info/2011/04/romania-un-sistema-sanitario-in-grave-crisi/>, ultimo accesso in data 08-05-2012; Paveliu S., 2012, *România în pragul privatizării totale a îngrijirilor de sănătate. O analiză a principalelor măsuri propuse în noua lege a sănătății*, Societatea Academică din România (SAR), «Policy Brief», n. 58, sul web alla pagina [http://www.romaniacurata.ro/spaw2/uploads/files/S%20Paveliu\\_policy%20brief%2058\\_sanatate.pdf](http://www.romaniacurata.ro/spaw2/uploads/files/S%20Paveliu_policy%20brief%2058_sanatate.pdf) - ultimo accesso in data 08-05-2012.

<sup>322</sup> Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sanatații (Legge 95/2006 recante riforma in materia sanitaria).

<sup>323</sup> Il "reddito minimo garantito" (venitul minim garantat) è una prestazione di welfare che consiste nell'erogazione di un piccolo reddito alle famiglie indigenti. Per usufruire del contributo è necessario esibire prove documentali della propria condizione di indigenza, nonché dimostrarsi attivi nella ricerca di un lavoro (cfr. Horváth I., Toma S., 2006, *The Roma in Romania. General overview and an inventory of problems*, Centrul de Cercetare a Relațiilor Interetnice (CCRIT), Cluj-Napoca, p. 20, reperibile alla pagina web <http://www.iprs.it/docs/Qualitative%20Report%20Romania.doc> - ultimo accesso in data 08-05-2012. L'entità del contributo è assai modesta: nel 2009, esso ammontava per le singole persone ad appena 108 lei al mese (circa 25 euro), cifra che rappresenta il 19% del salario minimo lordo (si veda Rat C., 2009, *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, paper distributed at the 7th ESPANET conference «The Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers», Urbino, 17-19 September 2009, p. 9, <http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper2/10B-Rat.pdf>, ultimo accesso in data 08-05-2012). Secondo recenti ricerche, i Rom sono tra i maggiori fruitori del reddito minimo garantito: tra le famiglie Rom che si trovano sotto la soglia di povertà, circa il 20% risultano beneficiarie di questa prestazione, a fronte del 2% delle famiglie non-Rom (Rat C., 2008, *op. cit.*, p. 13). Sul reddito minimo si veda anche Ilie S., Vonica S., 2003, *Romanian Minimum Income Provision as a Mechanism to Promote Social Inclusion*, paper for the workshop on «The adequacy of social protection system», Parigi, United Nations Public Administration Network, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan014819.pdf> - ultimo accesso in data 08-05-2012.



che non lavorano, e non rientrano nelle categorie esenti, devono pagare un contributo mensile pari al valore del contributo corrispondente al salario minimo. Al fine di beneficiare dei servizi di assistenza sanitaria, è necessaria la prova del pagamento regolare dei contributi.

Ci siamo soffermati su questi dettagli per evidenziare i meccanismi che escludono la minoranza Rom di Romania dalla copertura sanitaria. In molti casi, i Rom non sono registrati nemmeno al medico di famiglia<sup>324</sup>; più spesso, risultano assicurati, ma la loro condizione di indigenza impedisce di pagare regolarmente i relativi contributi. Coloro che emigrano all'estero, poi, sono ancora più svantaggiati: spesso, la marginalità sociale di cui sono vittime nei paesi di destinazione rende difficile il pagamento regolare degli oneri dovuti. Il risultato di queste dinamiche è l'esclusione di gran parte dei Rom dal sistema sanitario romeno, e dunque l'impossibilità di avere la tessera TEAM richiesta dalle amministrazioni italiane.

Esclusi dall'accesso all'STP e dall'utilizzo della TEAM, i Rom possono usufruire del servizio sanitario solo se in possesso della residenza: un requisito assai arduo da soddisfare, come abbiamo visto.

### **II.3. Le buone pratiche delle amministrazioni pubbliche: il ruolo delle Regioni**

Il problema dell'accesso alle cure può essere efficacemente risolto dalle Amministrazioni Regionali. Con la riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, la tutela della salute è divenuta materia di "legislazione concorrente"<sup>325</sup>, affidata in sostanza alle Regioni. Per queste ultime è dunque possibile, *anche a legislazione nazionale invariata*, emanare norme che garantiscano un accesso più ampio e universalistico al sistema sanitario.

Un primo problema è quello delle prestazioni offerte ai migranti irregolari, titolari del codice STP. Come abbiamo visto, l'interpretazione della normativa è assai disomogenea sul territorio: in alcune zone ci si limita a garantire gli interventi urgenti o di Pronto Soccorso, in altre vengono erogati servizi più ampi, di natura ospedaliera o ambulatoriale. In alcuni casi i migranti privi di permesso di soggiorno usufruiscono di servizi dedicati, altrove accedono direttamente alle strutture pubbliche.

---

<sup>324</sup> I dati in proposito cambiano a seconda delle rilevazioni e del periodo considerato. Secondo una stima dell'UNDP, nel 2003 più del 35% dei Rom erano privi di copertura sanitaria. Una ricerca del 2008, finanziata dal programma PHARE dell'Unione Europea, valutava attorno al 10% la quota di Rom non iscritti a un medico di famiglia (il che significa, sia detto per inciso, che la percentuale di Rom privi di copertura sarebbe superiore, visto che la registrazione al medico è solo il primo passo per ottenere un'assicurazione). Il dato della ricerca PHARE è probabilmente sottostimato: ulteriori indagini, condotte su un campione proveniente da aree rurali, hanno accertato che la quota di famiglie non iscritte al medico si aggira attorno al 17% (per queste informazioni si veda Rat C., 2008, *op. cit.*, pp. 10 e ss.).

<sup>325</sup> L'articolo 117 della Costituzione inserisce la "tutela della salute" tra le materie di legislazione concorrente. Lo stesso articolo specifica che «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Per garantire un'efficace tutela della salute a *tutti* gli stranieri irregolari, e in particolare ai Rom, è opportuno interpretare estensivamente la nozione di "cure urgenti o comunque essenziali". Da questo punto di vista, le prestazioni garantite con codice STP dovrebbero avvicinarsi il più possibile a quelle erogate alla generalità dei cittadini. «In prospettiva», spiega ad esempio Simone Fusaro, «il medico di medicina generale rappresenta il cardine del sistema di salute pubblica del Servizio sanitario nazionale, attraverso il quale monitorare, filtrare e assicurare le cure mediche. *La mancanza dell'assistenza sanitaria di base continuativa per i migranti senza permesso di soggiorno costituisce una delle principali ragioni di difficoltà nella fruibilità dei servizi sanitari.* È stato dimostrato che oltre il 75% delle visite effettuate negli ambulatori di primo livello non richiede consulenza specialistica: *tali prestazioni dovrebbero essere erogate proprio dal Medico di medicina generale*»<sup>326</sup>. Molto positiva è in questo senso l'esperienza della **Regione Puglia**, che nel proprio Piano Sanitario ha previsto, per i titolari di codice STP, l'accesso al medico di famiglia e al pediatra di libera scelta<sup>327</sup>.

Anche per quanto riguarda i Rom comunitari le Regioni possono legiferare autonomamente, a legislazione nazionale invariata. Negli ultimi anni, per esempio, sono molte le Regioni che hanno garantito l'accesso alle cure urgenti o essenziali anche ai migranti privi di residenza o di tessera TEAM. Con proprie circolari o delibere, esse hanno istituito un codice ENI (acronimo di "Europeo Non Iscritto"), che assicura le stesse prestazioni del codice STP<sup>328</sup>. La **Regione Puglia** ha poi inserito queste disposizioni in una vera e propria norma regionale, conferendo loro forza di legge<sup>329</sup>.

<sup>326</sup> Fusaro S., 2009, Salute, malattia, migrazioni, in Possenti I., a cura di, *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, Pisa, Plus, p. 248. Il corsivo è mio.

<sup>327</sup> Cfr. Regione Puglia – Assessorato alle Politiche della Salute, *Piano Regionale di Salute 2008-2010*, allegato 1 alla Legge Regione Puglia 19 settembre 2008, n. 23. "Piano regionale di salute 2008 - 2010". Burp n° 150 del 26.09.2008, p. 133. Il testo è consultabile anche su internet: <http://www.fishpuglia.it/Documenti/politichedellasalute.pdf>. Sul punto è intervenuto anche l'Assessore alle Politiche della Salute Tommaso Fiore, con una nota esplicativa indirizzata alle strutture sanitarie: cfr. Regione Puglia – Assessorato alle Politiche della Salute, *Nota urgente in materia di accoglienza e assistenza sanitaria degli immigrati*, prot. 24/218/SA, 21 Aprile 2011, sul web alla pagina <http://www.sanita.puglia.it/portal/pls/portal/docs/1/514278.PDF> - ultimo accesso in data 08-05-2012). Sull'accesso dei migranti irregolari al medico di famiglia si veda anche: Foschini G., *I clandestini dal medico di famiglia. La Regione ordina: cure gratuite, saranno a carico del servizio sanitario*, in «La Repubblica», ed. Bari, cronaca regionale pugliese, 30 Luglio 2008.

<sup>328</sup> Un quadro aggiornato dei provvedimenti in vigore nelle diverse Regioni italiane è reperibile sul sito internet della SIMM, la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni: si veda la pagina <http://www.simmweb.it/index.php?id=345> -ultimo accesso in data 12-05-2012. L'elenco comprende una decina di Regioni.

<sup>329</sup> Regione Puglia, Legge Regionale 4 dicembre 2009, n. 32, *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*, art. 10 comma 6: «Ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola). Le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime innanzi individuate per gli STP». Impugnata dal Governo, questa legge ha superato il vaglio di costituzionalità, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 299 del 2010.

## II.4. Le buone pratiche del volontariato

A fronte di queste buone pratiche istituzionali, permangono gravi situazioni di esclusione dal sistema sanitario. Non tutte le Regioni, per esempio, hanno introdotto forme di assistenza destinate ai cittadini comunitari privi di residenza anagrafica. Emblematico è il caso della Lombardia, dove – stando ad una stima recente di alcune associazioni – circa 13.000 Rom di origine romena sono del tutto privi di copertura sanitaria<sup>330</sup>, e faticano ad accedere persino ai servizi di urgenza e di Pronto Soccorso<sup>331</sup>.

Per ovviare a queste lacune del sistema sanitario, molte associazioni di volontariato hanno aperto propri ambulatori, dove vengono visitati e curati cittadini stranieri altrimenti privi di assistenza.

Il **NAGA di Milano**, di ispirazione laica, gestisce da anni un ambulatorio di questo tipo, dove operano medici volontari dell'associazione. Oltre alle visite di medicina generale, la struttura è in grado di effettuare visite specialistiche, come quelle psichiatriche o ginecologiche. L'ambulatorio effettua circa 15.000 visite all'anno<sup>332</sup>. Lo stesso **NAGA** ha promosso anche un **servizio di medicina di strada**, rivolto a tutti gli stranieri ma molto attivo soprattutto con le comunità Rom e Sinte. Il servizio funziona con un camper attrezzato a clinica mobile, e raggiunge aree dismesse e baraccopoli dove i migranti vivono in condizioni di marginalità. Molte persone possono così ricevere assistenza socio-sanitaria e orientamento ai servizi presenti sul territorio. L'unità di medicina di strada è composta da circa 25 volontari, tra medici, infermieri, educatori, insegnanti e mediatori culturali. Il personale sanitario svolge circa 400 visite all'anno<sup>333</sup>.

Sin dal 2000, a **Milano, la Fondazione Fratelli San Francesco**, di ispirazione cattolica, ha aperto un poliambulatorio medico, che fornisce assistenza sia generica che specialistica. Il servizio ha visto un incremento graduale ma costante di assistiti: nel corso del 2010, ha effettuato oltre 24.000 interventi, tutti svolti da medici e paramedici volontari. «Il nostro operato», si legge sul sito della Fondazione, «non mira a sostituire il ruolo delle strutture pubbliche, ma a coprire quelle carenze che sono incolmabili per una popolazione svantaggiata»<sup>334</sup>.

<sup>330</sup> Cfr. NAGA Onlus, Casa per la Pace Milano, Centro Internazionale Helder Camara Onlus, Sant'Angelo Solidale Onlus, 2012, *Comunitari Senza Copertura Sanitaria. Indagine sul difficile accesso alle cure per cittadini rumeni e bulgari a Milano e in Lombardia: quando essere comunitari è uno svantaggio*, Milano, p. 5, in [http://www.naga.it/tl\\_files/naga/documenti/CSCS\\_rapporto.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/documenti/CSCS_rapporto.pdf) - ultimo accesso in data 30-04-2012.

<sup>331</sup> Emblematico è il caso citato nel dossier *Comunitari senza copertura sanitaria*: «Giuseppe ha un diabete che richiede terapia insulinica e da tre anni è assistito solo dalle associazioni di volontariato che prescrivono la costosa terapia insulinica a proprio carico. Recentemente (dicembre 2011) non si è sentito bene, si è presentato al Pronto Soccorso del San Raffaele, vicino alla propria casa, dove è stata riscontrata una glicemia di 234 mg%, il che significa diabete non controllato, ed è stato dimesso col consiglio di rivolgersi al medico curante, che ovviamente il paziente non ha e non può avere. Senza le associazioni di volontariato che pagano in proprio la costosa terapia insulinica, quale sarebbe stata la fine del paziente?» (NAGA Onlus, Casa per la Pace Milano, Centro Internazionale Helder Camara Onlus, Sant'Angelo Solidale Onlus, 2012, *op. cit.*, p. 15).

<sup>332</sup> Si veda l'apposita pagina sul sito del NAGA: <http://www.naga.it/index.php/ambulatorio-medico.html> - ultimo accesso in data 30-04-2012.

<sup>333</sup> Si veda l'apposita pagina sul sito del NAGA: <http://www.naga.it/index.php/medicina-di-strada.html> - ultimo accesso in data 30-04-2012.

<sup>334</sup> Si veda l'apposita pagina sul sito <http://www.fratellisanfrancesco.org/index.php?id=14> - ultimo accesso in data 30-04-2012.

Strutture simili sono state attivate anche in altre regioni italiane: molto note sono, ad esempio, le esperienze dell'associazione Sokos a Bologna, dell'ambulatorio Città Aperta a Genova o del GRIS di Roma<sup>335</sup>.

## Parte terza. Casa e lavoro, un binomio inscindibile

### III.1. Le buone pratiche dell'inclusione: quando "casa" fa rima con "lavoro"

Come si accennava all'inizio, i Rom stranieri – comunitari e non comunitari – vivono spesso in condizioni abitative analoghe a quelle dei Rom e dei Sinti italiani. I *campi nomadi*, regolari o "abusivi", regolamentati o spontanei, sono i luoghi dove negli ultimi anni sono stati *confinati* i gruppi provenienti dalla ex-Jugoslavia prima, e dalla Romania poi.

Abbiamo già analizzato, in un altro capitolo di questo volume<sup>336</sup>, i vari programmi di *superamento dei campi* sperimentati a livello locale. Qui ci preme sottolineare che nessun inserimento abitativo è possibile, se non si affronta il problema più ampio della marginalità sociale, e in particolare se non si scioglie il nodo *dell'esclusione di molti Rom dal mercato del lavoro*. La politica dei "campi nomadi", perseguita da almeno due decenni dalle autorità nazionali, regionali e locali, è infatti alimentata *anche* dalla diffusa disoccupazione, o dall'accesso ai segmenti più umili e precari del mercato del lavoro.

Disoccupazione e marginalità abitativa producono del resto un vero e proprio "circolo vizioso", perché senza un impiego regolare e un reddito stabile è impossibile ottenere una casa in affitto, ma senza un alloggio adeguato è difficile superare le discriminazioni sul mercato occupazionale. Per essere efficaci, dunque, i programmi di inserimento debbono affrontare *congiuntamente* il tema dell'abitare e quello del lavoro.

E se questo è vero per i Rom e i Sinti in generale, è ancor più vero per i Rom immigrati: come abbiamo visto, sia per i comunitari che per i cittadini di paesi terzi avere un lavoro è decisivo per ottenere lo *status* di stranieri regolarmente soggiornanti.

<sup>335</sup> Si veda, sull'ambulatorio Sokos, Redazione Melting Pot, 2003 *Bologna - Ambulatorio Sokos: medici di base per immigrati irregolari. Intervista ai medici Antonio Curti e Tommaso Zambelli*, al sito web <http://www.meltingpot.org/articolo857.html> - ultimo accesso in data 28-04-2012; Sokos – associazione per l'assistenza a emarginati e immigrati, *Chi siamo*, 2012, <http://www.sokos.it/page.php?2> - ultimo accesso in data 28-04-2012. Sull'ambulatorio Città Aperta di Genova si veda il sito dell'associazione: <http://cittaperta.jimdo.com/> - ultimo accesso in data 28-04-2012. Sull'esperienza del GRIS Lazio, Trillò M.E., Gnolfo F., Geraci S., 2007, *I Gruppi locali Immigrazione e Salute (GRIS)*, Atti del Convegno «Fragilità sociale e tutela della salute: dalle disuguaglianze alla corresponsabilità», «Rapporti ISTISAN», 07/14, Roma, p. 25-30. Per una panoramica generale del fenomeno si veda anche Fusaro F., 2009, *op. cit.*

<sup>336</sup> Cfr. capitolo "Le buone pratiche dell'abitare" in questo volume.

Proprio per questo, è opportuno qui soffermarci sui progetti che, rivolti ai Rom non italiani, hanno cercato di coniugare l’inserimento abitativo con quello lavorativo: per un esame più dettagliato dei programmi di *superamento dei campi nomadi*, rimandiamo invece al capitolo dedicato.

### III.2. Autorecupero e inclusione: il “progetto Dado” di Settimo Torinese

Tra le esperienze di inserimento sociale, una delle più innovative è senz’altro quella del progetto “Dado” a Settimo Torinese, in provincia di Torino<sup>337</sup>.

La vicenda è cominciata il 16 Novembre 2006, quando un incendio scoppiato per cause accidentali rase al suolo il campo di *Cascina la Merla* a Borgaro, in provincia di Torino, abitato da Rom romeni. Mentre il Comune di Borgaro rifiutò di farsi carico dell’emergenza, le famiglie vennero accolte per qualche giorno negli uffici di due associazioni di volontariato, Acmos e Terra del Fuoco, che già frequentavano l’insediamento. Dopo vari trasferimenti in campi e strutture di emergenza<sup>338</sup>, il Sindaco di Settimo Torinese, Aldo Corgiat, individuò un edificio in via Cottolengo – chiamato comunemente il “Dado” – come luogo di accoglienza per otto nuclei familiari.

La finalità del progetto è quella di realizzare un percorso di inclusione attraverso l’*autorecupero* e l’*autocostruzione* dello stabile, concesso in uso gratuito dal Comune di Settimo Torinese.

Come abbiamo avuto modo di vedere nel capitolo dedicato all’abitare, quella di Settimo Torinese non è l’unica esperienza di autorecupero in Italia. Ciò che la distingue è proprio l’aspetto *multidimensionale* e *integrato* degli interventi destinati ai Rom, che cercano di affrontare e superare *sia l’esclusione abitativa che*

---

<sup>337</sup> Si veda De Salvatore A., Riboni S., 2009, Settimo Torinese: il processo di autocostruzione e autorecupero come strumento di inclusione sociale, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e i Sinti*, Roma, Carocci, pp. 244-248; Bia B., 2009, *Spazi paralleli. Innovazione nelle politiche abitative per Rom e Sinti in Italia*, tesi di laurea, Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura e Società - Corso di laurea in Architettura, anno accademico 2008-2009 (relatore prof. Antonio Tosi), pp. 140-151; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica (UNAR), 2012, *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei camminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011*, Roma, sul web alla pagina [http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia\\_italiana\\_Rom.pdf](http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia_italiana_Rom.pdf), p. 89 (ultimo accesso in data 03-05-2012); Presidenza del Consiglio - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica, 2012 *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei camminanti*, Roma, Allegato IV, «Buone Prassi», [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22\\_0251\\_ALLEGATO\\_BUONE\\_PRASSI\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22_0251_ALLEGATO_BUONE_PRASSI_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf), p. 15 (ultimo accesso in data 03-05-2012); Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ANCI – Cittalia, 2010 *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità. Il caso dei Rom e Sinti in Italia*, Roma, pp. 69-71; Zincone G., 2010, *L’emergenza integrazione di Rom e Sinti. Una proposta interpretativa e alcune buone pratiche*, Torino, Fieri, p. 5.

<sup>338</sup> Il 23 Novembre del 2006 le famiglie furono trasferite presso Strada del Francese, un campo allestito dalla Croce Rossa militare e dalla protezione civile, sul territorio del Comune di Torino. Il 6 dicembre il campo venne chiuso e le famiglie smistate; una parte del gruppo fu trasferita presso i campi di “emergenza freddo” del Comune di Torino, gli altri rimasero in attesa di sistemazioni. Il 24 Dicembre venne allestito il nuovo campo “Impreuna” (dal romeno “insieme”) presso l’isola del Pescatore, nella frazione di Villaretto nel territorio del Comune di Borgaro. La protezione civile mise a disposizione delle famiglie 21 roulotte. Queste informazioni mi sono state fornite dagli operatori di Terra del Fuoco.

*quella lavorativa*. L'autorecuperato ha permesso ad esempio di sviluppare, nei Rom coinvolti nel progetto, competenze spendibili sul mercato occupazionale. L'ingresso nel mondo del lavoro è stato supportato anche tramite la costituzione della cooperativa *Terra del Fuoco Lavoro* suddivisa in due settori: l'edilizia sociale e la serigrafia. Gli operatori di Terra del Fuoco hanno poi avviato specifiche attività finalizzate all'inserimento scolastico per i minori, alla regolarizzazione dei documenti di soggiorno<sup>339</sup>, alla tutela del diritto alla salute e al rapporto con il territorio.

Un ulteriore elemento che differenzia «Il Dado» da esperienze analoghe è che esso non è dedicato solo ai Rom: dall'Ottobre 2009 la struttura ha ospitato rifugiati politici provenienti dal Corno d'Africa, dall'Iran e dalla Tunisia, e all'interno dell'edificio vivono in *co-housing* tre operatori dell'associazione, che però non sono coinvolti direttamente nel progetto di inclusione dei Rom.

Il progetto sembra aver avuto finora effetti positivi, sia nelle famiglie beneficiarie che nel territorio. Tutti i bambini e gli adolescenti in età della scuola dell'obbligo sono regolarmente iscritti presso le scuole di Settimo Torinese; la loro frequenza scolastica è pari a quella dei coetanei italiani. Gli adulti, come si accennava sopra, hanno acquisito competenze che hanno favorito il loro ingresso nel mercato del lavoro.

### **III.3. Obiettivo autonomia: l'esperienza del Villaggio Solidale a Milano**

Simile al «Dado» nelle finalità, pur se molto diversa nelle modalità concrete di attuazione, è l'esperienza milanese del «Villaggio Solidale», promossa dalla «Fondazione Casa della Carità A. Abriani»<sup>340</sup>.

Anche in questo caso, la vicenda comincia con una emergenza: il 29 Giugno 2005 viene sgomberato il campo irregolare di Via Capo Rizzuto, abitato da cittadini rumeni. Casa della Carità, da sempre attiva in emergenze di questo tipo, accoglie 73 persone (di cui 31 minori) nell'auditorium della propria sede di Via Brambilla; nel frattempo avvia una trattativa con il Comune e con gli enti pubblici per individuare una qualche soluzione.

Nel corso dell'Estate parte il progetto «Villaggio Solidale». I Rom vengono divisi in tre gruppi: alcune famiglie rimangono nella struttura di Casa della Carità, ospitate negli spazi di accoglienza per nuclei familiari; altre vengono destinate ad appartamenti messi a disposizione dalla Provincia di Milano; un terzo gruppo,

<sup>339</sup> Quando il progetto è partito, alla fine del 2007, la Romania era già entrata nell'Unione Europea, e i Rom romeni – come tutti i loro concittadini – non avevano più bisogno del permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura.

<sup>340</sup> Le informazioni che seguono mi sono state fornite dagli operatori della Fondazione. Un'utile ricostruzione si trova in una presentazione disponibile in rete: Fondazione Casa della Carità, 2011 *La casa della carità e i Rom. Cinque anni di lavoro: dagli sgomberi all'autonomia*, Milano, sul web alla pagina [http://support.datamain.it/sites/casadellacarita.org/files/La\\_Casa\\_della\\_carita\\_e\\_i\\_Rom.pdf](http://support.datamain.it/sites/casadellacarita.org/files/La_Casa_della_carita_e_i_Rom.pdf) - ultimo accesso in data 03-05-2012.

infine, trova collocazione presso il “Villaggio CEAS” di Parco Lambro. La struttura del CEAS (Centro Ambrosiano di Solidarietà) viene appositamente riadattata, e nel cortile attiguo all’edificio viene allestito uno spazio di accoglienza con una ventina di casette prefabbricate. Negli anni successivi, il progetto di accoglienza verrà ampliato per ospitare altri gruppi di Rom, vittime degli sgomberi nei campi di via Ripamonti, via San Dionigi, Cavalcavia Bacula, Baraggiate e via Rubattino.

L’intervento specifico di Casa della Carità riguarda in particolare 57 famiglie: l’associazione attiva sin dall’Estate 2005 un progetto sperimentale di integrazione, volto al raggiungimento dell’autonomia sia economica che abitativa. A tale scopo, in una prima fase le famiglie vengono sostenute interamente da Casa della Carità: a ciascun nucleo è assegnata un’unità abitativa autonoma, e sono forniti vitto, indumenti e generi di prima necessità, in modo da soddisfare i bisogni primari per i primi 6/9 mesi di accoglienza.

Nel frattempo, con l’ausilio dell’«area lavoro» di Casa della Carità, che dispone di personale specializzato, vengono attivati percorsi di inserimento lavorativo. In particolare, gli adulti sono inseriti in corsi di formazione professionale, con strumenti di sostegno al reddito erogati dagli enti pubblici (Borse Lavoro del Comune di Milano e Doti di formazione della Regione Lombardia). Alcuni Rom vengono inseriti nelle cooperative promosse dalla stessa Casa della Carità (Cooperativa Lavoriamo, Impresa Etica Sociale, Mr Katering); altri trovano impiego accedendo direttamente al mercato del lavoro.

Ogni attività è condivisa quotidianamente e periodicamente con le famiglie e i singoli coinvolti: a questo scopo, oltre ai colloqui e agli incontri individuali, si tiene presso la Casa della Carità un’assemblea settimanale, alla quale partecipano tutte le famiglie, dove si valutano collettivamente i progressi, o gli elementi critici, del percorso di inserimento.

La terza fase del progetto riguarda invece il vero e proprio inserimento abitativo. Dopo il primo anno di attività, le famiglie sono accolte in appartamenti ad affitto agevolato. Successivamente, man mano che i nuclei si rendono autonomi dal punto di vista economico, si lavora per l’accesso al mercato delle locazioni.

Si tratta, come si vede, di un progetto “integrato”, dove le iniziative volte all’inserimento abitativo sono promosse in sinergia con azioni specifiche finalizzate al reperimento del lavoro e al conseguimento dell’autonomia economica.

I risultati appaiono più che lusinghieri. Delle 57 famiglie originariamente accolte nel progetto, oltre la metà ha raggiunto l’autonomia economica e vive oggi in un appartamento. Se si aggregano i dati relativi a coloro che vivono in un alloggio regolarmente affittato o in un appartamento della rete della Casa della carità risulta che il oltre 70% delle famiglie accolte è riuscito a raggiungere l’autonomia economica e abitativa. E’ da sottolineare inoltre che cinque famiglie sono riuscite ad acquistare un’abitazione attraverso la concessione di un mutuo bancario, passando così dalla residenza in un campo abusivo a quella in una casa di proprietà.

### III.4. Pioltello: dal campo alla città

Per molti aspetti simile al Villaggio Solidale è l'esperienza condotta, sempre da Casa della Carità, con i Rom romeni provenienti dall'occupazione di Cascina Bareggiate nel Comune di Pioltello, a pochi chilometri da Milano.

Cascina Bareggiate<sup>341</sup> è una struttura composta da diverse unità abitative, in origine destinate a braccianti agricoli, situata in un'ampia area a verde nell'*hinterland* milanese. Abbandonata da tempo, all'inizio degli anni Duemila comincia a diventare un rifugio spontaneo per immigrati senza casa. Nel 2004 vi si insedia un gruppo di Rom romeni, che fuggono dal capoluogo lombardo dopo essere stati sgomberati dalla palazzina di Via Adda, in pieno centro<sup>342</sup>.

Le presenze di Rom romeni a Cascina Bareggiate aumentano nel corso degli anni. L'affluenza maggiore si registra tra la primavera e l'estate del 2008, quando un'imponente serie di sgomberi nei campi milanesi (in particolare in quelli di via Bovisasca, via Rubattino, via Toffetti, via Pecetta, Rogoredo, zona Garibaldi, via San Dionigi) spinge molti Rom a cercare rifugio nei comuni vicini. In pochi mesi, gli occupanti raddoppiano, e la struttura arriva ad ospitare circa 250-300 persone<sup>343</sup>. Il Comune di Pioltello chiede un intervento al Prefetto di Milano, che da parte sua si impegna ad investire della questione il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica<sup>344</sup>.

La vicenda arriva ad una svolta nell'Estate 2009. Alla Camera dei Deputati, un'interrogazione della Lega Nord – presentata alla fine di Luglio – sollecita il Governo ad un'azione urgente sul caso di Cascina Bareggiate. Il Ministro Elio Vito rassicura gli interroganti: la Prefettura, dice, sta lavorando ad una soluzione, che tenga conto sia degli aspetti di ordine pubblico che di quelli di natura sociale. E conclude: «Si ritiene che la questione possa essere a breve *definitivamente*

<sup>341</sup> Per le informazioni che seguono si veda: Redazione, *Cascina Bareggiate. Storia di un insediamento abusivo*, in «Info Pioltello», notiziario del Comune di Pioltello, n. 9, Ottobre 2009, <http://www.comune.pioltello.mi.it/PortaleNet/portale/streaming/Notiziario%20parte%201.pdf?nonce=8FRBJDF8ZSMWRA2D>, p. 4.

<sup>342</sup> La palazzina di Via Adda, a pochi passi dalla Stazione Centrale di Milano, era stata occupata nel Giugno 2002 da un consistente gruppo di Rom romeni (circa 80 persone), che cercavano in tal modo di sfuggire ai ripetuti sgomberi nel mega-campo di Via Barzagli (uno dei primi ad ospitare i Rom provenienti dalla Romania). Nei mesi successivi altre famiglie si unirono all'iniziativa, e l'immobile di Via Adda arrivò ad ospitare alcune centinaia di Rom. Organizzata con l'ausilio di alcune associazioni e centri sociali, l'occupazione si è protratta per due anni, dando vita a una lunga serie di polemiche politiche. La palazzina venne poi sgomberata il 1 Aprile 2004 con un'imponente operazione di polizia: secondo l'*Alleanza Internazionale degli Abitanti*, furono mobilitati 1400 uomini tra poliziotti, carabinieri e guardie di finanza. Delle 263 persone presenti nell'immobile al momento dello sgombero, 155 furono rinviate in Romania con un provvedimento di espulsione, 60 vennero destinate al campo di Via Barzagli in appositi container allestiti dalla Protezione civile, 38 rifiutarono ogni aiuto pubblico, e 10 minori vennero affidati ai servizi sociali. Nei mesi successivi, i "reduci" di Via Adda – tra cui molti Rom espulsi, che rientrarono in Italia in modo irregolare – cercarono rifugio in campi e case abbandonate alla periferia di Milano: alcuni di essi si installarono così a Cascina Bareggiate. Per la storia dell'occupazione di Via Adda si veda *Alleanza Internazionale degli Abitanti / International Alliance of Inhabitants*, 2004, *Scheda sfratti via Adda*, documento di sintesi, in [http://ita.habitants.org/media/files/archive/scheda\\_sfratti\\_via\\_adda\\_italia\\_italiano\\_2004\\_.doc](http://ita.habitants.org/media/files/archive/scheda_sfratti_via_adda_italia_italiano_2004_.doc) - ultimo accesso in data 03-05-2012. Per i dettagli dello sgombero si veda ANSA, *Milano, 155 immigrati irregolari di Via Adda rimandati in Romania*, Venerdì 2 Aprile 2004, disponibile ora sul sito Melting Pot alla pagina [http://www.meltingpot.org/breve.php3?id\\_breve=548](http://www.meltingpot.org/breve.php3?id_breve=548) - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>343</sup> Cfr. Redazione, *Cascina Bareggiate, op. cit.*

<sup>344</sup> *Ibidem*.



*risolta*»<sup>345</sup>. Sembra l'annuncio di un imminente sgombero: la stessa iniziativa parlamentare (di un gruppo di maggioranza, si noti) sembrerebbe voler imprimere una forte accelerazione ad una eventuale scelta repressiva.

Pochi giorni dopo, il 3 Agosto, il prefetto di Milano – in qualità di *commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia* – notifica ai Rom l'ordinanza commissariale n. 1 prot. n. 91 b1/200900261-Gab, con la quale si dispone la bonifica e messa in sicurezza dell'area, e il contestuale allontanamento dei suoi abitanti<sup>346</sup>. La mattina del 6 Agosto le forze dell'ordine procedono allo sgombero e alla demolizione dello stabile<sup>347</sup>.

L'intervento lascia senza un'alternativa gran parte delle famiglie (molte delle quali si trovano temporaneamente in Romania per la pausa estiva). Il Comune di Pioltello – come vedremo tra poco – prende in carico dieci nuclei, per un totale di 49 persone. Gli altri Rom si disperdono sul territorio<sup>348</sup>: un esposto al Capo dello Stato, presentato dalla *Federazione Rom e Sinti insieme* e dall'associazione *Upre Roma*<sup>349</sup>, e un accorato appello lanciato da Casa della Carità affinché si trovi una soluzione di emergenza, restano senza esito<sup>350</sup>. Come si vede, anche nella vicenda di Pioltello si ripropone il tema dell'*ambivalenza* degli interventi locali di inserimento abitativo: che spesso comportano – per i Rom esclusi dai relativi progetti – il ricorso ai consueti meccanismi espulsivi<sup>351</sup>.

Qui ci interessa però soffermarci, per così dire, sull'altra faccia della medaglia: sul percorso di inclusione allestito per (e con) le famiglie Rom prese in carico dal Comune di Pioltello. Si tratta, come vedremo tra poco, di un modello di inserimento socio-abitativo efficace e alternativo alla politica degli sgomberi.

---

<sup>345</sup> Cfr. on. Roberto Cota ed altri, *Interrogazione a risposta immediata in Assemblea*, Atto Camera dei Deputati n. 3-00609, presentata il 21 Luglio 2009, discussa nella seduta plenaria n. 205 del 21 Luglio 2009. Per gli atti della discussione si veda Camera dei Deputati, Atti Parlamentari XVI Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico seduta del 22 Luglio 2009*, n. 206, Roma 2009, p. 58 e ss.

<sup>346</sup> Si veda sul punto l'esposto straordinario al Presidente della Repubblica, presentato pochi giorni dopo da alcune associazioni milanesi: il testo si trova in Casavola F., *Sgombero d'agosto, umanità mia non ti conosco*, in «Mahalla», periodico online su Rom e Sinti in Italia, 13 Agosto 2009, alla pagina web <http://www.sivola.net/dblog/articolo.asp?articolo=3286> - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>347</sup> Si vedano le notizie d'agenzia della mattinata, in particolare Adnkronos, *Milano: smantellato insediamento abusivo a Cascina Bareggiate*, 6 Agosto 2009, riportata sul sito Repubblica.it alla pagina <http://www.repubblica.it/ultimora/24ore/nazionale/news-dettaglio/3703374> - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>348</sup> «Campeggiano all'aperto», scrive Zita Dazzi in un *reportage* su Repubblica on-line, «nei campi tra Vimodrone, Segrate e Pioltello come fossero turisti non troppo esigenti. Ma appena cambieranno le condizioni climatiche, i circa 200 Rom rimasti senza tetto dopo lo sgombero della cascina Bareggiate, andranno ad occupare qualche altro stabile dismesso [...]. Ci sono [...] almeno 87 bambini, fra cui tre neonati, e due donne incinte, fra i nomadi romeni sgomberati dalla cascina, oggi demolita, dove negli anni passati si sono rifugiati molti degli zingari sgomberati a Milano» (Dazzi Z., *I 200 Rom sgomberati si accampano*, 14 Agosto 2009, articolo dal sito di Repubblica on-line, in <http://milano.repubblica.it/dettaglio/i-200-Rom-sgomberati-si-accampano/1696763> - ultimo accesso in data 03-05-2012). Si veda anche il reportage fotografico *I Rom si accampano nei prati*, Repubblica.it, 14 Agosto 2009, <http://milano.repubblica.it/multimedia/home/7222149> - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>349</sup> Si veda Casavola F., *Sgombero d'agosto, umanità mia non ti conosco*, op. cit.

<sup>350</sup> Si vedano le dichiarazioni di Don Massimo Mapelli, vicepresidente di Casa della Carità, riportate in Zita Dazzi, *I 200 Rom sgomberati si accampano*, op. cit.

<sup>351</sup> Cfr. capitolo "Le buone pratiche dell'abitare" in questo volume.

Alcuni mesi prima dello smantellamento di Cascina Bareggiate – nel mese di Maggio del 2009 – il Comune aveva presentato il progetto “Scuola e Legalità”, finalizzato alla scolarizzazione dei minori e all’inclusione abitativa dei nuclei familiari. Nel Dicembre 2009, il progetto viene approvato dal Ministero dell’Interno e finanziato con i fondi speciali del cosiddetto “Piano Maroni” (legge n. 133/2008, art. 61, comma 18)<sup>352</sup>.

Nel frattempo, ai nuclei presi in carico dal Comune viene data la possibilità, dopo lo sgombero, di sistemarsi provvisoriamente nell’area di Cascina Vallotta, a poche centinaia di metri dalla struttura appena demolita. Grazie ad un accordo con il proprietario<sup>353</sup>, il terreno viene attrezzato con roulotte, servizi igienici con acqua calda, fornitura gratuita di energia elettrica nonché un container per le riunioni e le attività dei minori e delle donne. I Rom vengono formalmente autorizzati a risiedervi, sia pure per un periodo temporaneo.

La Fondazione Casa della Carità, incaricata di seguire le famiglie, attiva per ciascun nucleo un progetto personalizzato e condiviso di integrazione, di durata variabile a seconda delle specifiche esigenze di ciascuno. Le azioni previste abbracciano più ambiti: culturale, socio-sanitario e lavorativo. Si tratta, anche in questo caso, di un intervento *multi-dimensionale*, il cui obiettivo è il raggiungimento della piena autonomia, prima economica (con la ricerca di un impiego stabile) e poi abitativa.

Un’attenzione speciale è dedicata alle donne e ai minori. Per le donne, vengono organizzati due corsi di italiano, che rappresentano uno strumento per creare uno spazio di crescita e di confronto reciproco interamente al femminile.

Per i minori, Casa della Carità attiva un percorso non limitato alla sola iscrizione scolastica: gli operatori instaurano contatti con le scuole e con gli insegnanti, allo scopo di garantire un efficace inserimento dei bambini nel gruppo-classe; curano uno specifico sostegno scolastico pomeridiano, e organizzano attività ludico-ricreative complementari. Per quanto riguarda il lavoro, si utilizzano gli strumenti già sperimentati nel Villaggio Solidale: borse-lavoro, corsi di formazione professionale e inserimenti mirati nel circuito delle cooperative legate a Casa della Carità.

Attraverso il proprio settore dei servizi sociali, il Comune di Pioltello sostiene attivamente le azioni di Casa della Carità. In particolare, viene curato l’inserimento scolastico di tutti i bambini, sia nella scuola primaria che in quelle dell’infanzia. Per gli adulti, l’amministrazione favorisce l’inserimento lavorativo, coinvolgendo alcune cooperative che gestiscono servizi comunali.

<sup>352</sup> Si veda Redazionale, *Cento milioni di euro per il potenziamento della sicurezza urbana*, in Ministero dell’Interno, notizia del 10 Dicembre 2009, sul sito del Ministero alla pagina web [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/sicurezza/00970\\_2009\\_12\\_10\\_Decreto\\_Fondo\\_sicurezza.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/sicurezza/00970_2009_12_10_Decreto_Fondo_sicurezza.html) - ultimo accesso in data 03-05-2012. Il Comune di Pioltello verrà finanziato per 455 mila euro, cifra che consentirà di attuare il progetto senza oneri per l’Amministrazione comunale (cfr. Redazionale, *Cascina Bareggiate. Storia di un insediamento abusivo*, op. cit.).

<sup>353</sup> «L’area è privata, dello stesso proprietario della cascina» — spiega, all’indomani dello sgombero, l’assessore ai servizi sociali del Comune di Pioltello Simon Gaiotto — «L’obiettivo è portare [i Rom] ad abitare in normali alloggi in locazione» (cfr. Dazzi Z., *Sgomberi all’insegna del patto di legalità*, Repubblica.it, edizione Milano, 6 Agosto 2009, <http://milano.repubblica.it/dettaglio/sgomberi-allinsegna-del-patto-di-legalita/1690667>).

L'intervento, conclusosi alla fine del 2011, ha ottenuto risultati lusinghieri, soprattutto sul versante abitativo: delle dieci famiglie prese in carico, due hanno acquistato una casa, quattro vivono in un alloggio preso in affitto sul mercato privato, due hanno usufruito dei fondi per il rientro assistito in Romania, e altre due sono attualmente ospitate in strutture di Casa della Carità<sup>354</sup>. In pratica, *tutti i nuclei inseriti nel progetto hanno trovato, nel giro di due anni, una sistemazione dignitosa e definitiva*. E' la dimostrazione dell'efficacia che possono avere i percorsi condivisi tra volontariato e amministrazioni locali.

## Parte quarta. Riflessioni conclusive

### IV.1. Status giuridico e integrazione dei Rom stranieri

Il rapido sguardo su tre aree strategiche per l'integrazione dei Rom migranti – il diritto alla salute, l'accesso al lavoro e l'inserimento abitativo – mostra quanto lo *status* dei cittadini stranieri condizioni i percorsi di esigibilità dei diritti. Può sembrare banale dirlo, ma un Rom privo di permesso di soggiorno o di residenza anagrafica avrà molte difficoltà ad accedere alle strutture sanitarie, al mercato delle locazioni o ai progetti di inserimento sociale avviati dai Comuni. Di solito, la condizione di *irregolarità* alimenta e produce la *marginalità sociale*, che a sua volta impedisce – in una sorta di “spirale perversa” – percorsi di regolarizzazione e di emersione.

Per spezzare questo “circolo vizioso” è opportuno considerare lo *status* dei Rom migranti non come un “dato di fatto” che si dovrebbe semplicemente *constatare*, ma come un *processo sociale* su cui è possibile *intervenire*. Una “cattiva retorica”, spesso diffusa dal mondo della politica e da quello dell'informazione, ci ha abituato a dividere i migranti in due categorie, a loro volta interpretate in chiave essenzialistica: i “regolari” e i “clandestini”. I primi (frettolosamente definiti come “migranti buoni”) sarebbero coloro che “rispettano le regole”, ai quali si può (si deve) garantire diritti e servizi; i secondi (i “cattivi”) sarebbero coloro che, *violando la legge*, si porrebbero volontariamente al di fuori del consorzio sociale. Per questi ultimi sembrerebbe impossibile, o addirittura *illecito*, costruire percorsi di inserimento.

Come si è visto dalla sommaria disamina dei principali testi di legge in materia di immigrazione, nella maggior parte dei casi l'irregolarità dei Rom – e dei migranti in generale – è prodotta non dalla *volontà* degli interessati, ma dalle contraddizioni e dalle strozzature di una normativa spesso rigida, inadeguata e incoerente. Essere “regolari” o “clandestini”, in altre parole, è frutto di processi sociali, talora affidati al caso o alla fortuna, e ha poco a che fare con i *vizi* e le *virtù* dei cittadini stranieri.

---

<sup>354</sup> Di queste ultime due, una è ospitata in una casa data in comodato a Casa della Carità essendo un nucleo monoparentale con tre minori uno dei quali invalido. Ringrazio gli operatori di Casa della Carità, e in particolare Fiorenzo De Molli, per avermi fornito queste informazioni.

Da questo punto di vista, regolarità e irregolarità andrebbero lette non come “dati di fatto” statici, ma come *processi dinamici e in continuo movimento*, su cui anche le politiche locali possono intervenire in modo efficace. Così, per esempio, condizioni prolungate di emarginazione sociale – assenza di lavoro stabile, segregazione abitativa, isolamento urbano – possono determinare la perdita del permesso di soggiorno o della residenza, e far ricadere i migranti “regolari” in condizioni di “clandestinità”. All’inverso, percorsi virtuosi di inserimento possono agevolare l’emersione e la regolarizzazione (soprattutto nel caso dei comunitari, dove una minore rigidità della normativa agevola l’accesso al soggiorno legale).

Politiche locali “virtuose”, rivolte ai Rom di origine straniera, dovrebbero dunque avere una speciale attenzione allo *status* dei beneficiari. Le “buone pratiche” che abbiamo passato in rassegna ci mostrano, da questo punto di vista, due possibili strade, su cui è opportuno spendere qualche parola.

La *prima strada* è ben esemplificata dai provvedimenti delle Regioni che garantiscono l’assistenza sanitaria a *tutti i migranti*, indipendentemente dal loro *status* giuridico. In questo caso, le amministrazioni agiscono sulla scia di una consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale: da tempo la Consulta sostiene infatti l’esistenza di un «nucleo irriducibile» di diritti fondamentali, che debbono essere *svincolati* dalla titolarità di un “permesso di soggiorno” o di documenti – comunque denominati – attestanti uno *status*<sup>355</sup>. Si tratta di un’indicazione preziosa (tra l’altro vincolante sul piano giuridico), che la politica potrebbe e dovrebbe far propria: nessun documento, nessun atto amministrativo, nessun “pezzo di carta” dovrebbe impedire il godimento dei *diritti fondamentali e inalienabili della persona umana*.

La seconda strada suggerita dalle “buone pratiche” fin qui passate in rassegna proviene invece dai programmi che coniugano l’inserimento lavorativo con azioni specifiche rivolte alla regolarizzazione del soggiorno e all’ingresso nel mondo del lavoro. In questo caso, le politiche degli enti locali non si limitano a *prendere atto* dello status dei Rom migranti, ma *agiscono attivamente* su quello stesso status. Spesso, l’inserimento nel mondo del lavoro e l’ingresso in un alloggio “idoneo” garantiscono ai Rom *già regolari* il mantenimento del loro permesso di soggiorno. A volte, queste azioni possono addirittura favorire percorsi di regolarizzazione: ciò accade più di frequente per i Rom comunitari, perché nel loro caso è possibile – come abbiamo visto – una vera e propria *emersione dall’irregolarità*, preclusa invece ai cittadini di paesi terzi. Come ovvio, i progetti locali debbono tenere conto dei vincoli imposti dalla normativa, che spesso non rendono possibile un vero e proprio percorso di emersione: tali progetti indicano però una strada, che può rappresentare anche un’indicazione per i decisori politici nazionali (da più parti, e da tempo, si invoca una profonda *riforma* della normativa in materia di immigrazione, ormai ineludibile...).

Come nel caso delle “buone pratiche” dell’abitare, analizzate in un altro capitolo di questo volume, anche le esperienze locali di inserimento rivolte ai Rom migranti non rappresentano “ricette”: molti sono i limiti, le carenze, le strade non percorse e ancora da percorrere. Ma, anche in questo caso, è opportuno far tesoro delle strade già percorse, per avviarne di nuove.

<sup>355</sup> Sul punto si veda Rossi E., 2009, *op. cit.*



**EU INCLUSIVE**

**Data transfer and exchange of good practices regarding the inclusion of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain**

**National Report on Good Practices  
for the Social and Labour Inclusion  
of Roma People in Italy**





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## Description of the project

Project's Identification Data:

Project Title: EU INCLUSIVE – data transfer and exchange of good experiences regarding the inclusion of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain

Identification Project Number: POSDRU/98/6.4/S/63841

Priority Axis 6: Promoting Social Inclusion

Major Field of Intervention 6.4: Transnational initiatives for an inclusive labor market

The project is implemented during the period between September 2010 and September 2012.

Total Project value is lei 9,337,116.25.

“EU INCLUSIVE – data transfer and exchange of good experiences regarding the inclusion of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain”, is a joint transnational project, implemented in Romania by the Soros Foundation in partnership with the Open Society Institute – Sofia of Bulgaria, Fundación Secretariado Gitano of Spain and Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani from Italy.

The objective of the project is to develop cooperation practices in the field of Roma inclusion in order to promote their inclusion in the European labor market and employment increased capacity among organizations dealing with Roma integration from Romania, Spain, Italy and Bulgaria by means of mutual transfer of comparative data and local experiences.

The project aims to carry out a diagnosis of the situation of the Roma integration on the labor market in all the 4 European countries and to transform the sociological information thus obtained in order to elaborate public policies with national and transnational application.

We plan to:

- develop a transnational long-term partnership between countries and organizations that work in Roma social inclusion field;
- create an accurate comparative baseline database on Roma inclusion and employment in each of the 4 partner States with relevant information concerning Roma migrants;







UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

- analyze and use the recent European history of the Roma inclusion initiatives and to raise their presence on the labor market, with reference also to Roma migrants;
- identify and promote successful practices identified in each of the partner countries and to increase the relevance of the public policies in the field of Roma inclusion by valorization of such experiences.

### Partners:

**Soros Foundation (Romania)** ([www.soros.ro](http://www.soros.ro)) – our mission is to promote models for the development of a society based on freedom, responsibility and respect for diversity. Starting with 2003, we have implemented frame programmes intended to social inclusion, among which the “Decade of Roma Inclusion” Programme and the Integrated Community Development Programme, and we also carried out many sociological researches on the situation of Roma population in Romania, an important one being “Roma Inclusion Barometer”, as well as community development projects such as “My Roma Neighbor” Project and “The Nearly Center (Centrul de Aproape) - Rural Area and Social Economy in Romania (RURES)” Project.

**Open Society Institute-Sofia, Bulgaria** ([www.osi.bg](http://www.osi.bg)) – is a nonprofit nongovernmental organization founded in 1990, which has the mission: to promote, develop and support the values, attitudes and practices of an open society in Bulgaria; it is proposing public policies and debates on crucial issues for Bulgaria.

**Fundación Secretariado Gitano, Spain** ([www.gitanos.org](http://www.gitanos.org)) – is a cross-cultural social non-profit organization that provides Roma community development services throughout Spain and at the European level. It started its activity in the '60 and was set up as foundation in 2001. The Fundación Secretariado Gitano mission aims the full evolution of the Roma community based on respect and support of their cultural identity. FSG is carrying activities beyond Spain borders, in Bosnia and Herzegovina and Romania.

**Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani, Italy** ([www.casadellacarita.org](http://www.casadellacarita.org)) - is a non-profit foundation, with social and cultural purposes. It was created in 2002 with the mission to create opportunities for the inclusion of any people living in conditions of social and cultural marginalization: homeless, migrants, asylum, Roma people, supporting their access to rights, services, opportunities and resources.



## Introduction

The Country Report for Italy, made and published within the Eu-inclusive Project – data transfer and exchange of good experiences regarding the inclusion of Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain, aims to point the current situation of the Roma minority monitoring and its social inclusion in the country with the most numerous Roma population in the European Union.

Data of the research in Italy, corroborated with those in Romania, Italy and Spain, shall build the largest comparative database concerning the Roma population issues carried out at European level, a unique building instrument for European public policies, monitoring in four European countries the situation of some unitary coordinates, such as employment, access to healthcare, housing, education level, international migration.

The research Report contains both the interpretation of some quantitative data representative at national level – collected by Aaster in September–November 2011, and the description of some case studies showing the different relations between Roma population and work in Italy.

The questionnaire used for the collection of data in Italy was the result of adjustment of the questionnaire used by Fundación Secretariado Gitano of Spain within some researches intended to study the employment level of the Roma population from Spain in 2005. In Italy, the questionnaire was multi-thematic, with an estimated duration of 30-40 minutes, having maximum 15% open questions and it was applied by face-to-face interviewing technique. The questionnaire comprises the following thematic sections: general data; activity; occupation; without occupation; discrimination; social inclusion; housing; migration experience; migration intentions; ethnic affiliation; incomes; household records. The amount of questioned persons was 1668 self-identified subjects from compact and dissipated communities. The trust level of the survey is 95,5%.

The qualitative component involved carrying out 5 case studies, with 5 self-identified persons of Roma ethnicity, aged of over 16 years old. There were carried out in-depth interviews on the basis of the Interview Guide supplied by the team of researchers. The case studies were made with Roma persons, the situations selected being typical for the integration issues of the Roma on the labor market and they were carried out on the basis of an in-depth interview with the selected person, a visit at his domicile and observing of the living conditions in the community from where the relevant person originates in order to obtain as complete and relevant as possible information. Three of the five interviewed persons had international migration experiences.

The Report from Italy follows up, in thematic chapters, major coordinates of the social inclusion: employment, education, health, housing and discrimination.

The global data of the Report for Italy further depict a quite gloomy image of the conditions in which the Roma minority lives in our country: in general, the low level of education and

widespread illiteracy decrease the minority opportunities to find a job, thus preventing them from the access to a decent housing, healthcare and education for children. On the other side, the discrimination continues to be a subject on the public agenda concerning the Roma minority.

The analysis of the collected employability data reveals the low level of integration on the labor market in 2011: only 34.5% of the Roma minority has a workplace in 2011. 72% of the employed persons work as unskilled workers, 9,6% are workers in agriculture, while 28,8% have traditional Roma occupations. The availability of the respondents to work continues to be significant: 76% of those without a workplace expressed their availability to immediately start working if a job was offered to them, but the programmes intended for their qualification and change of qualification are facing the obstacles caused by the low level of education of the population and also of the lack of assurance regarding their hiring after the graduation of such training courses.

The education, health, housing and discrimination form a separate chapter of the work, as essential dimensions of the social inclusion. The low level of education of the minority creates a vicious circle that comprises the lack of access to healthcare and housing in improper conditions but also discrimination. Still the most worrying figures are those related to the level of education: having half of the respondents only graduates of the primary school, having 19% of the population illiterate, the opportunities of inclusion on a more and more competitive European labor market are significantly diminished for them. The recovery of these persons for the labor market by the projects of qualification for adults still is difficult, following such training courses being conditioned by the graduation of the gymnasium studies.

The living conditions and international migration of the Roma population, subject on the public European agenda extremely discussed in the last years, is analyzed in a chapter investigating and documenting the international migration process, from the gradual increase of the phenomenon after 1989 to its relative acceleration starting with 2007.

Pertinently analyzing the general elements of the social inclusion of Roma population in Italy and detailing the international migration experience of the Roma people, the Country Report of Italy provides counterarguments for one of the biggest obstacles for the social inclusion of the Roma minority: a public discourse missing the power of discernment, based on continuous myths and perceptions, through which the right to opportunities and future is refused to the minority.

The first part of the good practice report aims therefore at drawing a picture of the difficult situation of the roma minority in Italy, dedicating a particular attention not only to the data of the first national report on roma in Italy, but also to the political and legislative problems that often obstacle the path of roma towards a positive working and social inclusion.

The second part of this report aims instead at analysing projects and interventions realized in the fields of housing, labour, social inclusion , migration and social services, in order to show the problems and obstacles caused by the current political situation in Italy, and analyze the methodologies that that have produced good results into promoting roma labour and social inclusion.

## Anglal

O themutnikano rapòrto katar o Italikano them, kerdo thaj dino avri anθ-o projèkto EU-INCLUSIVE – o transferò e dàtenqo thaj eksperèncìa kaj dikhen o a andripen e romenqo anθ-i buti diz maškar i Rumùnia, o Bulgarikano them, o Italikano them thaj o Spanikano them, kamel te sikavel i akanutni situàcia la minoritètaqi romani thaj o nivelò le sociàlosqo andripen anθ-o them sos maj bari populacijaça romani katar i Evroputni Ùnia.

E rodipnasqe dâte anθ-i Rumùnia kodolença katar o Bulgarikano them, o Italikano them, o Spanikano them, kerena so maj bare referenciasqe dâte kaj keren kòmparacia anθ-i problematika e romenqe, kerde anθ-e Evropa, jekhutno instrumentò keripnasqe e evroputne pùbliko politike, kaj kamel te dikhel e romenqe situàcia anθ-e štar thema evropnikane, situàcia anθ-i butàqi diz, o putaripen k-o sastipen, o kheripen, o nivelò la edukàciaqo thaj i maškarthemutni migracija.

O rodipnasqo rapòrto si kerdino pala i interpretacija anθar- àl nište mapisarde dâte kaj si le reprezentativiteta k-o them nivelò – kidine katar o Aaster anθ-o septèmbera – novèmbera o berš 2011, thaj vi nište stùdii cazòsqe kaj sikaven le but relàcie maškar i populacia e romenqe thaj i buti diz, anθ-o Italikano them.

O pučhipen kaj kideav le dâte anθ-o Italikano them sas kerdino pala i Fundaciòn Secretariado Gitano katar o Spanikano them, kaj kerdàs jekh rodipen te dikhel i situàcia le romenqe k-e butàqi diz, anθ-o berš 2005. Anθ-i Rumùnia o pučhipen sas buttemàtiko haj duràl 30-40 miniturà, si les sos but 15 procenturà pučhimata putarde thaj le manuša sas pučhle p-a thaneste. o pučhipen sas buttemàtiko haj duràl 30-40 miniturà, si les sos but 15 procenturà pučhimata putarde thaj le manuša sas pučhle p-a thaneste. O pučhipen si les le kategòrie: generali dâte, aktivitèta, okupacia, bi okupacia, dikriminàcia, sociàlo andripen, thanàripen, eksperèncìa anθ-i migracija, interèsò anθ-i migracija, rig katar jekh afiliàcia etnikani, veniturà, le kheresqe lila. O gin le manušenqo sas 1668, roma korkore anavde, manuša katar saste romane komunitète thaj xasarde komunitète. O patàlimasko nivelò si les 95 procenturà.

I kalitativo rig kerdàpe pala pan3 stùdii cazòsqe, pan3 romenqa kaj sas len maj but sar dešušov berša. Sasas line interviurà zurale, kerde pala o interviurà sikavno, sikavno kerdo katar i rodipnasqi grùpa. Le stùdii cazòsqe sas kerdine manušenqa anθar i etnia e romenqe, le situàcii arakhade sas len laçhi reprezentativitèta anθ-i problematika e romenqe k-e butàqi diz thaj le situàcii sas kerdine pala zurale interviurà le manušenqa, jekh vizita lesqe khereste thaj jekh dikhimos anθar sar živdel o manuš anθ-i komunitèta katar si lu vov kašti arakhel pes informàcia komplèto thaj relevànto. Trin de anθ-al pan3 roma kaça sas kerdine le interviurà sasas len eksperèncìa anθ-i maškarthemutni migracija.

O rapòrto katar o Italikano them sikavel anθ-e lesqe temàtike kategorie le maj bare butà le sociàlosqo andripen: butàqi diz, edukàcia, sastipen, khanàripen, thaj diskriminàcia.

Sea le dâte e rapòrtosqe katar o Italikano them na keren jekh lacho dikhimos anθar e situàcia kaj živden e roma anθ-o amaro them: tikno nivelò edukaciàqo thaj baro gin manušenqo kaj na prinžanen o alfabèto, tiknàrel i zor la minoritètaqi te arakhel than butàqo, na daštin te avel len jekh kher laçho, sastipen, thaj o barabar le čavorrenqe kaj edukàcia. Anθ-a aver rig, i diskriminàcia la minoritètaqi romani ašel jekh šerutno sùbiekto maškar le pùbliko politike.

I analiza e dâtenqe kidine kaj dikhen la butaqi situàcia, sikavel jekh tikno andripen la komunitetaqi romani anθ-i buti diz , anθ-o berś 2011: fèri 34,5 procenturã katar e romenqe minoriteta si len than butãqo anθ-o berś 2011. 72 procenturã naj len kalifikàcia, 9,6 procenturã si butãrne anθ-i agrikultùra thaj 28,8 procenturã si len butã romane sar i tradicia. But manuśa puçhle kamen te keren buti: 76 procenturã kamen akana/imediatò te keren buti te avilino len jekh butãqo than, no le programurã kalifikàciaqe thaj palemkalifikàciaqe malaven pes le tiknestar edukàciaqo nivelò le manuśenqo, thaj anθ-a aver rig von na 3anen k-e arakhena jekh butãqo than pala so kerena kadava programo.

I edukàcia, o sastipen, o kheripen, thaj i diskriminàcia keren jekh śerutni kategòria anθ-o kadava rodipen vaś von si but importantò anθ-o sociàlo andripen. O tikno nivelò edukàciaqo arasel te kerel jekh nasulipnaqo maśkar: kaj na si bipokindo barabar k-o sastipen, khera kaj na si laçhe te 3ivdes, no thaj i diskriminàcia. Sos maj darane gina si kodola anθ-o nivelò la edukàciaqo: jekh paś anθ-e le manuśa puçhle na si len i anglutni škòla, 19 procenturã na 3anen o alfabetò thaj lenqo adripen p-a jekh but kompètitivo diz aśel but tiknardo de anθ-al roma. Te palem anen pes kadala manuśa anθ-i buti diz, pe anθ-al le programurã kalifikàciaqe e manuśenqe si but pharo, k-e o kursò trebul te avel kerdino kana si tut i gimnazialo škòla.

E romenqe kòndicie tràjosqe thaj maśkarthemutni migracija, subièkto but dino duma anθ-i evroputni pùbliko lista kadale berśenqe, si li analizome anθ-a jekh speciàlo kapitòlo kaj rodel thaj kerel dokumèntacia anθar i maśkarthemutni migracija, de kana inklìstilo o fenomenò anθ-o berś 1989 thaj 3e akana barilav zurales anθ-o berś 2007.

Kerindoj jekh analiza obièktivo le butãnqe generàle anθ-o sociàlo andripen e romenqo katar o Italikano them thaj rodindoj anθ-o xurdipen i maśkarthemutni migracija, o themutnikano rapòrto katar o Italikano them anel argumenturã kaj maren so maj baro lupunzipen kaj beśel anglal o adripen la minoritetaqi romani: jekh pùbliko dikùrso kaj naj les bàza, kerdino pala xaçarimata thaj paramiça kaj gele angle p-e anθar kaste na del pes xakaj la minoritetaqi te avel la oportunitete thaj laçho avutno vaxt.

I jekhto rig e rapòrosqe kaj sikavel e maj laçhe aktivitete kerdine, rodel te kerel jekh dikhimos la situàciaqi but pahri la minoritetaqi romani katar o Italikano them, but sikavdindoj na numaj e dâte katar o jekhto themutnikano rapòrto e romenqo katar o themutnikano them, vi le pharimata thamikane thaj politike kaj butivares beśen anglal k-o sociàlo andripen e romenqe thaj lenqo barabar p-ai prin3ardi butaqi diz.

Vaś, i dujto rig kadale raportòsqe rodel te kerel jekh analiza e projèktenqe thaj le akcie kerde maśkar e riga sar si o kher, o rodimos butãqo, o sociàlo andripen, i migracija thaj le sociale servičuræ, te sikavel e pharimata thaj le lupunzipena kerdine la situàciatar politikani akanutni katar o Italikano the, thaj kerel analiza e metodòlogienqe kaj andine laçhe rezùltaturæ anθ-o procèso kaj baràrel o sociàlo andripen thaj o andripen p-ai buti diz e romenqe.

## PART ONE

---

### Context and National Policies

---

In this first part we shall, first and foremost, attempt to provide a concise overview of the situation of Roma and Sinti people in Italy, with reference to the most important critical matters that result from the EU-Inclusive study report. Next, we shall explore the (incomplete) Italian legislation and the policies implemented locally to fill the gaps caused by the lack of a clear national framework of reference. In the concluding section, the current situation will be analysed in the framework of existing European recommendations and legislation to identify possible future trends.

---

## 1. Analysis of the National Situation

*Manuela Tassan*

The data resulting from the EU-Inclusive study has allowed for an accurate representation of the structural marginality in which the Roma, Sinti and Caminanti (RSC) populations live. The degree of inclusion of these groups in the Italian social structure remains, indeed, limited, even though there are some important positive effects of variables such as age, gender, nationality and place of residence.

What is “social inclusion”? The concept presents a degree of semantic opacity that influenced the decision by the EU-Inclusive researchers to avoid the unreliability of a strict definition, favouring its use as a broad concept to be adjusted according to the domain of reference. On one hand it is constantly re-contextualized according to the specifics of each national and local reality. On the other hand, the term has an evident *multidimensional* character that may be productively exploited through a *synergistic* approach taking into account the interactions between the various domains where the social exclusion of the RSC population is observed. This perspective is of particular importance not only on an analytical level, but also on an operative one. As we shall study thoroughly in the second part of the report, the promising measures to favour the inclusion of the RSC — the so-called “best practices” — have not favoured any specific requirement, such as, for example, the search for employment. They have rather tried to guarantee a global overtaking of the person, starting from the premise that a set change can only be triggered by a positive interaction between various life environments making up an individual’s biography. The EU-Inclusive study particularly focused on the tight connection between occupational stability, the likelihood of a better access to services, an increase in the area of social

relationships, and a greater inclusion of minors in the education system.

Starting from these premises, the present chapter aims to provide an analytical overview of the data presented by the EU-Inclusive research, grouping it into four areas of intervention promoted by the European Union education, work, shelter, health<sup>1</sup>. The critical issues in all four areas will be addressed both through contributions focused on the national and local legislative interventions and on those of the European Union, and through contributions dedicated to “best practices”.

## 1.1. Education

If literacy is a prerequisite for social inclusion, as outlined by the EU-Inclusive study, data related to the RSC population is unavoidably the product of an approximation. When compared with a national percentage of illiteracy of 1.5%, 19.2% of the RSC respondents declared that they could neither read nor write. Although such result leads to a very serious condition of exclusion, the subgroups in which this sample was divided allowed the outlining of a series of very important differentiating elements. Illiteracy is more common among women (24.8%), those over 50 years of age (52.1%), and those living in the South (25.7%), proving that illiteracy is largely connected to variables such as *gender, age and geographic location*. Illiteracy can also be influenced by *occupational status*. The percentage of employed persons who can neither write nor read is of 11.4%, increasing to 18.7% among the inactive and willing to work, and reaching a peak of 46.4% among the inactive *not* willing to work.

Data related to a *diploma* show the same socio-demographic variations observed so far. In other words, 40.2% of women, 66% of those over fifty, 58.4% of the inactive and unavailable for work and 44% of the persons living in the South have no studies whatsoever. Although these percentages decrease if we consider the sample as a whole, there is a remaining worrying percentage of 34% of the respondents who have not completed any studies, as opposed to 5% of the Italian residents. On the other hand, only 5% of the RSC hold a high-school diploma, with values approaching zero with regards to higher education, while this value reaches 46% for the resident population on the national territory. This data is even more alarming as it indicates not only the exclusion of the Roma and Sinti from education, which constitutes an essential instrument for social mobility, but also the failure to obtain a minimum cultural capital to guarantee a basic level of integration in the socio-cultural contexts where most of them are inserted.

---

<sup>1</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. An EU Framework for National Roma Integration Strategies Up To 2020, Brussels, 5.4.2011, Com(2011) 173 Final, p. 3. [http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An\\_EU\\_Framework\\_for\\_National\\_Roma\\_Integration\\_Strategies\\_up\\_to\\_2020.pdf](http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/An_EU_Framework_for_National_Roma_Integration_Strategies_up_to_2020.pdf) — last accessed on 22.5.2012.

According to the EU-Inclusive research, this data, although generally worrying, may nevertheless cause a prudent optimism, if analysed from the perspective of a comparison between generations, as the total degree of illiteracy among youth under twenty years of age is now under 10%. On one hand, this may lead to a better recognition of the role of schooling as a catalyst of change, and the escape from a state of exclusion, justifying a greater investment by the families. On the other hand, one may infer the existence of an increasing institutional sensitivity with regards to this issue that may be translated through the implementation, throughout recent years, of policies for educational insertion and for the prevention of school dropout which, according to the EU-Inclusive data, is mainly prevalent in the South.

## 1.2. Workforce

The delicate scenario emerging from the EU-Inclusive study with respect to occupational situations confirms the deep-rooted disadvantage of the RSC population already revealed by the literacy and education analysis. The rate of *legal workers* calculated from the total number of respondents in the sample reaches 19.1%, as opposed to 44.3% of the occupied Italian residents. When, to the data regarding legally employed persons, we add the number of persons declaring that they are carrying out an activity *that is not legal* (11.2%) and those who declare to be employed but preferred *not to provide further details* (4.2%), the total percentage of persons involved in a economic activity, legal or illegal, reaches 34.5%, far below the national data quoted above.

These values become ever more worrying if one considers the degree of unemployment and inactivity relative to the sample, namely 27.2 % and 37.8 % of the respondents. Even if these data per se are significant enough, calculating the unemployment rate for Roma population and Italian population the difference becomes even more prominent. Roma population in fact reaches a value of 44,1% against 7,6% of Italian population.

Within this very problematic scenario, one can easily outline the positive results obtained by those holding a secondary school diploma. With this title, the ratio of permanent employment can be increased, especially as far as men are concerned, reaching a threshold of 20% from the original 30%. Similarly, the number of long-term unemployed (over 24 months) decreases from 47% to 30%.

As the analysis on education shows, the *gender dimension* is configured as a critical point. *Legally employed* RSC women represent only 11.5% of the entire sample, as opposed to 34.4% of the occupied Italian women who reside in Italy. Among them, the EU-Inclusive research particularly highlights a significant presence of foreign Roma women, mainly from the Balkans, who work as cleaners or maids, two environments in which Sinti women and men are not represented at all.



Considering gender differences within this sample, 48.3% of the men have a stable or semi-stable occupation, while the number decreases to 20.6% for women. The same analytical perspective applied to national data suggests a similar difference, even though numbers differ, and occupied men represent 72.8%, while the percentage of occupied women is only of 49.5%.

In order to fully understand the specificity of the economic dynamics along the biographic path of the RSC population, it is advisable to separate the employment data *by age*. While, for those under 20 years of age, there appears to be little difference between the resident population and the sample, it is however obvious that, after the age of 20, the occupational gap deepens increasingly until the age of 50.

Young Roma under 20 years of age have an employment rate of 4.5%, while residents of the same age do not exceed 1.1%. In both cases, the values are very low, hiding different motivations behind the rate of inactivity of the two populations. Among the residents under 20 years of age, as much as 92.4% are inactive (not involved in any economic activity and not searching for one), while for the Roma population, this percentage is only 56%. This data signals, on one hand, the widespread educational involvement of residents and, on the other hand, the presence of numerous young Roma, looking for work from an early age or, even though inactive, declaring they are available for work, should they receive an employment offer.

In the next age group, things begin to reverse, as 46.9% of the Italian resident population aged between 30 and 39 years of age are working, as opposed to 19.1% of members of the RSC population. This occupational difference deepens during economic maturity, when 72.5% of the 30-39-year-old residents are occupied, against an insignificant 24.2% of the RSC population. This difference peaks in the age group of 40-49 years, where residents reach an employment rate of 73.9%, while the RSC seem to already record a descending curve, with an employment rate of 23.9%. According to the EU-Inclusive research, while adult age (30-50 years of age) corresponds to the working age for the residents (at least in 3 out of 4 cases), for the Roma population, this signifies the crystallization of a precarious character, marking an entire person's life. After the age of 50, the gap between the residents and the RSC population seems to decrease, but this convergence is only apparent, as already noted in the case of those under 20 years of age. Although the number of employed residents decreases dramatically to 25.9%, thus reducing the difference from the percentage of employed Roma and Sinti, to 16.6%, the living conditions deriving from these occupational losses are incomparable. While for the residents the gradual exit from the labour market corresponds to the entry into the retirement system, for the Roma and Sinti (even Italian citizens) growing old leads to a widespread phase of inactivity devoid of any social or economic protection.

Among the variables considered, *geographic location* was proved to exercise a certain degree of influence on the possibility of entering the labour market for

the RSC population. A more positive relationship can be identified between those living in the rural areas and those living in an urban environment, with medium-small size of companies and a percentage of employed persons that reaches 40% in these areas. Conversely, living in urban areas with over 250,000 inhabitants (with specific reference to Turin, Milan, Rome and Naples, in our case) implies a visible reduction of this value to 27.6%, with negative peaks of 24.1% for foreigners.

Another relationship exists between the *type of dwelling* and the data referring to employment. Considered together, the percentages of employed and unemployed ranges from 66% of the residents in the legal houses and camps to 54% for those living in illegal camps, where we find a larger proportion of inactive people available for work. If the legal camp is situated at the suburbs of a large metropolitan area, the degree of inactivity tends to approach the illegal camps. Generally, employment seems to be higher among those living in houses.

The analysis of the *occupational profile* of respondents indicates that self-employed persons are in larger numbers as opposed to employed persons. Of the total number of occupied persons, the self-employed reach 46.1%, while the employees are 41.9%, and 12% did not wish to reveal details regarding their professional position.

Among the occupied, most of the respondents have declared that they carried out a wide variety of activities as unskilled labourers, masons and warehouse keepers. Data referring to ethnic belonging outline a certain degree of specialization of the Sinti for the collection of metals, activity carried out by a third of the sample, while another third is occupied in trade and other labour-intensive activities. It is within these three professional areas that over 60% of the employed Sinti work, while these professions include only 30% of the workers, in the case of the Roma. The latter, whether or not they are Italian, do not show any special preference for specific activities, even though generally their presence is larger in the field of construction, agriculture and skilled work.

*Employment on the black market*, although present in all employment sectors, is endemic in the case of collecting metals – where self-employed labour prevails, in construction – where the variety of employment is more widespread, and in less frequent activities within the sample, such as household collaborators or in the catering field. When comparing the family income of different workers, there was a substantial difference between those not working legally and those working legally with percentages clearly favouring the latter. While 43.3% of those not working legally have declared they obtained an income that is greater than 600€ per month, the share of those working legally and obtaining this monthly income is 71.1%.

It is important to observe the pressure of the *discrimination* perceived during the job-seeking process by 34.3% of the Roma and Sinti. This information is extremely relevant, as the frustration deriving from the feeling that one cannot find work *because of his or her Roma ethnicity* determines a profound discouragement, turning the unemployed into inactive, as they withdraw their availability for employment.

### 1.3. Housing

A fundamental merit of the EU-Inclusive study is that of shedding some light on the housing status of the RSC population, often superficially associated only with the reality of illegal camps. Collected data in fact identifies a different reality, where lawfulness is predominant. 41.1% of the respondents live in *legal camps*, and 31.6% living in *houses*. Within the study, this last term is used to indicate a housing solution in fixed structures – mono-family, multi-family houses or apartment blocks – in “mixed” contexts. At the other end, “camp” means not only less stable or less structured housing solutions, but also those characterized by geographic segregation. When comparing the percentage of those living in houses and legal camps (72.7%), and the percentage of those living in illegal camps, the latter is a minority (23.7%). There is a residual amount of the sample (3.6%) declaring they lived in reception centres or various types of assistance structures or lacking a fixed domicile. While the Roma seem to be equally distributed between illegal camps (30.2%), legal camps (33.7%) and houses (31.6%), the greatest majority of the Sinti (72.5%) live in legal camps. When considering this data, we must not be tempted to draw easy conclusions. The legality of the housing status is not in itself a straightforward indicator of the degree of social inclusion, since the biggest discriminating factor in this sense is residence in houses.

*The territorial variable* seems to have an important influence over the choice of housing, since the greatest percentage of those living in houses is in cities or villages with less than 25,000 inhabitants, where a percentage of 44.8% is recorded. At the same time, these villages or cities have the lowest number of illegal camps (15.1%). Contrary to what we may believe, the latter are not an exclusive prerogative of the peripheries of great cities (25.2%), as a matter of fact they are also present in medium-sized centres (24.2%). However, the situation of legal camps is different, most of them being in the great cities.

When considered together, the percentage of RSC population living in legal and illegal camps reaches 64.8%. These statistics, although defining a great variety of situations, are often clustered under the umbrella-term of “camp”. The variable character is of a double nature, since it refers both to the dimensional aspect – starting from micro-sites inhabited by a single family up to realities of thousands – and to the housing quality, namely the capacity of the camps to answer efficiently to the housing needs of their inhabitants. According to the EU-Inclusive study, various factors are involved in the definition of dwelling quality, from the structural characteristics of housing – tents, barracks, trailers, caravans, containers, prefabricated houses, brick houses, to the dimensions of these structures and the services provided – from running water to toilets, electricity, etc.

A study on the quality of housing, focused on outlining the differences within the sample, highlights the social stratification within the RSC population that does not have a homogeneous standard of living. Alternatively, this internal diversification makes even more obvious the condition of material disadvantage in which an important part of the sample lives. Beside a reduced diffusion of some goods indicating a better economic status (Internet connection available to

18.3% of respondents, microwave to 16.2%, central heating to 16%, cable TV to 15%, dishwasher to 9.3%), a smaller but significant proportion does not have access to important goods and services. 18.9% of the sample does not have electricity at home, 22.1% do not have a refrigerator, with obvious consequences on the quality of food, 23% do not have access to running water, 32% do not have the possibility to use hot water, 40.8% do not have a bathroom, 45.5% do not have an indoor toilet and 25.4% do not have a sewage system. Also, from the standpoint of housing safety, an important proportion, namely 43.8% of the sample, use an electric or gas stove for heating, a particularly expensive and dangerous solution.

An analysis of the distribution of the above basket of goods and services, according to the type of housing highlights how those living in *illegal camps* are the most disadvantaged. 63.7% do not have electricity at home, 69.2% do not have a refrigerator, 73.1% do not have access to running water, 90.9% do not have the possibility to use hot water, 87.2% do not have a bathroom, 85.9% do not have an indoor toilet and 83.1% do not have a sewage system. If we consider that only 22.7% own a gas stove and only a risible number of the sample have central heating, we can conclude that a large part of those living in illegal camps must constantly face the issue of heating during wintertime. These percentages cannot leave us indifferent.

Although the situation of those living in *legal camps* is undoubtedly better, this population also faces similar issues as those who live in illegal camps. Living in a camp implies living in a condition of material deficit, even though not necessarily uniform to other realities. Differences exist both on a regional level and in both large and small urban centres. It is however important to outline the difficulty that those living in this legal context must face. Although only 4.2% do not have access to electricity and 6.8% do not have a refrigerator, these percentages are starting to increase when we widen the numbers to the entire basket of goods and services considered above. 9% of those living in legal camps do not have access to running water, 10.9% are not connected to a sewage system, 18.9% cannot benefit from hot water, 36% do not have a bathroom and 28.1% do not have an indoor toilet. Electric or gas stoves is found in 62.6% of the cases.

compared to the EU-Silc 2009 study regarding goods and services owned by the Italian resident population, the EU-Inclusive study was able to outline a net material disadvantage of the RSC population. The most obvious difference is between the availability of hot water (99.4% of the residents versus 68% of the RSC population) and of an indoor toilet (99.7% of the residents versus 54.5% of the RSC population). An *index of housing quality* was thus calculated that, on a scale from 0 to 10, would award 1.87 to the illegal camps with regards to the primary services (running water, hot water, refrigerator, gas, electric or gas stove, heating, indoor or outdoor toilet, bathroom) and 1.73 with regards to the secondary ones (Internet, TV, cable, car, DVD player, satellite dish, freezer, microwave, washing machine, dishwasher, computer or mobile phone). We must once again underline that, although legal camps have obtained higher scores than the illegal ones regarding primary services (6.42) and secondary ones (4.53), results clearly indicate that there is a wide margin of improvement of this housing situation.

## 1.4. Health

In the framework of the EU-Inclusive study, the issue of health, besides being considered as a fundamental element of the concept of social inclusion, constituted a double indicator. On one hand, a faulty state of health may signal unhealthy living conditions. On the other hand, it can contribute to outline the presence of obstacles to accessing health services or the lack of personal and social resources allowing members of the RSC population to know how to deal with a difficult situation. Age and gender are again fundamental variables when it comes to dealing with social exclusion in this specific domain.

At a first glance, data from the sample identifies a population which evaluates positively its own physical condition (76.8%). This is a much greater proportion to that referring to the Italian resident population, whose satisfaction degree, according to the EU-Silc 2009 study, mentioned in the EU-Inclusive, is only 63.8%. However, the Roma population is generally younger than the resident population due to a lower life expectancy and a higher level of perceived health. The division of this data by *age* has allowed to determine that the disadvantage starts to surface after the age of 30, progressively becoming more important, as years go by. The negative peak is reached by those over 50 years of age, among whom only 27.3% declare to have a good state of health.

If age plays an important role on the perception of one's own state of health, *gender* is even more relevant. The difference between men and women is visible both when respondents qualify their own state of health as bad (6.6% of men and 10.1% of women), and when they consider it to be good (81.3% of men and 72% of women). A comparison to the EU-Inclusive study has allowed us to identify how the difference is also present at a national level, since 68% of men declare having a good state of health, as opposed to 60% of the women, who are known to live longer and to take better care of themselves.

With regards to the possibility to access health services, the most important factor is their *nationality*, since it guarantees access to social services. 99.1% of the Sinti, as they are Italian citizens, are insured, as opposed to only 65.8% of the Roma. If we exclude Italian citizens, the existence of health insurance does not appear to depend on the *age of migration*, as proven by the case of Roma coming from former Yugoslavia, most of whom immigrated as a consequence of the Balkan war, and therefore have been present for a longer period of time on the territory of Italy, compared to successive migratory waves<sup>2</sup>. Among these individuals, 75% hold a health insurance.

Access to healthcare seems to be more difficult for persons living in illegal camps, since only 35.2% of them hold a health insurance. The EU-Inclusive study

---

<sup>2</sup> Presidency of the Council of Ministers — the Office for Equality of Treatment and Removal of Discrimination Based on Race and Ethnic Origins, *The National Strategy for RSC Inclusion* — Application of Communication No 173/2011 of the European Commission, p. 12. [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf) — last accessed on 22.5.2012.

concludes that housing instability signals an important situation of *vulnerability*, seen as a poor integration in the institutionalized systems of care and prevention. Alternatively, it is interesting to note that those who manage to access these services express a good level of satisfaction for the health services received, as shown by the average grade of 2.66 awarded on a scale from 1 to 4.

## 1.5. Conclusions

The brief outline presented here, based on the data collected in the framework of the EU-Inclusive study, indicates the existence of a critical situation in all four domains of intervention indicated as a priority by the European Union<sup>3</sup>. In effect, most of the issues approached herein are well-known to the social workers who are involved on a daily basis in projects for the inclusion of the Roma and Sinti populations. The EU-Inclusive study has allowed a solid empirical ground to formulate new policies addressed to these groups, that for long periods of time were limited in number, as we shall see in the next chapters, and were largely limited to fragmented interventions at a local level, lacking coordination at a national level. However, the existence of nationally relevant issues outlined by the study clearly shows how unjustified the approach of *emergency* measures is. As Pandolfi noted, urgency leads to hiding the systematic causes of problems, limiting focus only on effects<sup>4</sup>. Wherever the urgency approach prevails, a *state of emergency* must be in place<sup>5</sup> where the applicability of ordinary laws is suspended in favour of arbitrary sovereignty transforming citizens into “vague and de-localized *bodies*”<sup>6</sup>, outside the protection of the law. The true challenge of social inclusion is therefore represented by the creation of sufficient conditions for the Roma and Sinti to fully exercise their *citizenship*, understood not as belonging to a national community, but as the “right to have rights”<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> See note 1.

<sup>4</sup> Pandolfi M., 2007, Sovranità mobile e derive umanitarie: emergenza, urgenza, ingerenza, in Malighetti R., coord., *Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell'antropologia*, Rome, Meltemi, p. 155.

<sup>5</sup> Agamben G., *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*, Turin, Einaudi.

<sup>6</sup> Malighetti R., 2007, Fine dello sviluppo: emergenza o decrescita, in Malighetti R., coord., *op. cit.*, p. 25, added italics.

<sup>7</sup> Dagnino E., 2003, Citizenship in Latin America: An Introduction, *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No. 2, pp. 3-17 — Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/3184974> — last accessed on 22.5.2012.

## 2. Legislative Framework and Policies for the Roma Population<sup>8</sup>

Ulderico Daniele

### 2.1. National legislation

Researchers and experts of Roma issues, such as Claudio Marta<sup>9</sup> and Leonardo Piasere<sup>10</sup>, share the idea that the most important legislative intervention for defining the situation of the Roma people in the main Italian cities can be identified in the laws issued by nine Italian regions since 1985<sup>11</sup>.

These laws answered the need of the local institutions to acquire the resources and instruments to be able to respond to two parallel phenomena: on one hand, the migratory flow of the Roma coming from former Yugoslavia, who began to be a constant presence in large Italian cities since the early eighties; on the other hand, the change of the economic and social conditions of Roma groups holding Italian citizenship, especially in Northern provinces.

The main devices financed by these laws are the creation of exclusive areas for the settlement of Roma people. As we shall see later, these measures were created for a population which intended to be “nomadic”, a reason why the phenomenon was not addressed in terms of law and housing possibilities, but only of regulation or limitation; hence the initiatives of numerous local administrations that have created “transit zones” or temporary stopover areas.

These areas have become “nomad camps”, continuing to date to be the object of political debates regarding the Roma: places designed to be inhabited temporarily that, because of the failure to review these legislative measures, have served as homes for several generations of Roma. Until the recent promulgation of the State of Emergency by the Berlusconi government and since the issuing of the National Strategy for the Roma, these measures had been the sole explicit intervention specifically targeting Roma groups on the national territory.

In the Italian legislation on linguistic minorities, issued in 1999, the Romani language was not included in the list of recognized and protected languages and, to date, there has been no positive result from the attempts of Italian governments

---

<sup>8</sup> This text thoroughly analyses some of the themes approached by the author in the volume *Sono del campo e vengo dall'India. Etnografia di una collettività Rom ridislocata*, Rome, Meti, 2011.

<sup>9</sup> Marta C., 2005, *Relazioni interetniche: prospettive antropologiche*, Naples, Guida.

<sup>10</sup> Piasere L., 2004, *I Rom d'Europa. Una storia moderna*, Bari, Laterza; Piasere L., 2006, *Che cos'è un campo nomadi?*, *Achab*, No 8, pp. 8-16.

<sup>11</sup> The list of laws issued by regional bodies starts with Lazio, Law No 82/1985, which was followed by Sardegna (Law No 9), Friuli-Venezia Giulia (Law No 17), Emilia Romagna (Law No 47) in 1988, Veneto (Law No 54) and Lombardy in 1989 (Law No 77), Umbria in 1990 (Law No 32), Liguria in 1992, Piedmont in 1993 (Law No 26) and Marche in 1994 (Law No 3) with a more comprehensive law regarding immigration; in 1985 the Autonomous Province of Trento has also issued similar measures.

to integrate this regulatory device. The ample debate leading to the passing of this law, acknowledged, among others, by Marta (2005) turns out to be quite interesting. The law sought to protect minority groups meeting four criteria — ethnic, linguistic, historical, territorial —, but the Roma minority residing in Italy since ancient times only met three of these selected criteria. The RSC have been present in Italy for approximately six hundred years (historic criterion), they have a common ethnic origin, different from the majority population (ethnic criterion), and they have their own language, *Romani*, recognized by international bodies and by linguists as a minority language (linguistic criterion). However, the fourth criterion is not considered to be met (the territorial one), since the Roma could not be placed within a specific territory, this being true of all the gypsy peoples. From the lawmaker’s perspective, lack of relation with a defined territory made it impossible for this law to be applied to the Roma, who were instead acknowledged as a “widespread minority”, that is to say lacking territorial concentration, and therefore unable to enjoy protection<sup>12</sup>.

At the moment, there is no specific law protecting minorities in the Italian legislation which provides for and regulates the inclusion and acknowledgement of the Roma population in the concept of *ethno-linguistic minority*. This legal void attracts strong criticism against Italy at the international level. In the absence of national legislative measures for the protection of the Roma minority, a fundamental role was played by regional legislation.

### 2.1.1. Historical precedents

Before the adoption of regional laws, issues surrounding the presence of Roma groups were only approached by initiatives and circular letters of the two ministries.

The Ministry of the Interior issued in 1973 (No 17/73) and then in 1985 (No 15185/85) two circular letters on the right to stop at the border. On a formal level, the purpose of these measures was to help the total insertion of the Roma in the country’s economic and social life by restating all the rights of Romas holding Italian citizenship and referring to the local institutions and administrations with respect to population registers, healthcare protection and schooling for minors.

Another circular letter of 1991 (18/1/1991) shifts the focus to the need to control and supervise action with regards to nomadic settlements, motivated not only by the hostility of local populations, but also by possible criminal behaviour in the camps, be they legal or illegal.

<sup>12</sup> In July 2007, Law No 2858 was submitted to the Chamber of Deputies, which would have led to the change in the law regarding linguistic minorities to the extent indicated in the *European Charter for Regional or Minority Languages*, which would have led to “non-territorial languages” such as Yiddish and Romani. This proposal did not succeed, but in the following years there was a strong debate among Roma associations, between intellectuals and gage activists regarding the desirability of an ad hoc legislative measure or the need to continue on the path of inclusion of Romani within the legislation in force; see Bonetti P., Simoni A., Vitale T., coord., 2011, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milan, Giuffrè.



The second area of institutional intervention was related to the schooling of minors. The first initiatives by the Ministry of Education date back to 1965 with the creation, following a convention report created with the Opera Nomadi Association and the University of Pavia, of “lacio drom” [farewell] classes destined only to minor Roma. This first experimental approach targeted those Sinti groups holding Italian citizenship who were practising mobility in Northern Italy in relation to nomadic trades. Starting from this initiative, there was a significant debate during the seventies regarding the risks and advantages of this method of insertion of minors into the school system. The debate, progressively related to foreign students that were starting to appear in Italian schools, saw the prevalence, in the second half of the eighties, of an approach identifying the mission of public schools to create a common meeting and training space for all Italian and foreign minors, resident or otherwise, thus putting an end to special classes for Roma minors. At the same time, the issue of schooling for Roma children became one of the main areas of intervention for the central administration, which progressively devolved power to local institutions, thus opening the road for a multitude of complex non-articulated experiences.

The analysis of these initiatives highlights that, contrary to the policies of the local administrations and the regional legislation, ministry circular letters are not designed to and do not suggest interventions based on the recognition of a “gypsy specificity” of an ethnic or cultural nature. A specific focus was devoted to the creation of insertion mechanisms for Roma persons in the Italian society, starting from the relationship with the public institutions and services, as we can deduce from the words of the Minister of the Interior at the time, Giulio Andreotti<sup>13</sup>.

### **2.1.2. “Norms that favour the Roma”**

However, regional laws passed since 1985 identify a different political orientation, aiming at the protection of a specific social group, identified by the terms Roma, “gypsy” or “nomads”.

We can thus consider this set of laws as one of the first examples of *Italian multiculturalism* (Grillo, Pratt, 2002<sup>14</sup>; Pompeo, 2007<sup>15</sup>), or a set of measures that, in the absence of a full multicultural framework of state policies, acknowledge cultural differences only on a local basis using as its main instrument positive discrimination. What makes the Italian approach to multiculturalism unique is the significant absence of the National State and of the voice of the Roma population as, compared to other European contexts, Roma associations entered the public debate far later.

---

<sup>13</sup> As quoted in *Lacio Drom*, No 5, 1973.

<sup>14</sup> Grillo R., Pratt J., coord., 2002, *The politics of recognizing difference: multiculturalism Italian-style*, Aldershot, Ashgate, trad. it. 2006, *Le politiche del riconoscimento della differenza. Multiculturalismo all'italiana*, Rimini, Guaraldi.

<sup>15</sup> Pompeo F., coord., 2007, *La società di tutti: multiculturalismo e politiche dell'identità*, Rome, Meltemi.

Roma people are recognized in regional laws based on the exclusive interaction of two actors identified by Pompeo (2007) as the main actors of the Italian approach to multiculturalism: local administrations and the third sector. It is important to highlight that, at this stage, requests were coming from outside the Roma community, mainly from the third sector, that has a specific role in the framework of regional laws, and from several intellectual circles. The absence, at this stage, of a strong Romani voice, raises the question of how to identify and define the Roma population in these legislative measures.

A first significant element refers to the fact that, apart from the measures adopted in Liguria and Lombardy, none of the regional laws makes any distinction between the Roma and Sinti having Italian citizenship and the foreigners: the lack of distinction between different legal statuses creates confusion and misunderstandings and frequently deprives the Italian Roma and Sinti of those rights that are associated to citizenship, giving rise to the creation of obstacles to the efficient functioning of the protection mechanisms created by these norms.

A central element is related to the naming of the measures: various texts see a usage of different names that may refer to the ethnic and cultural dimension, or refer to a nomadic practice. Names overlap without any specific criterion, both inside the individual texts and in a comparative assessment: from a chronological point of view, the first measure was issued by the Veneto region in 1984 with regards to a series of “Interventions for the Protection of the Roma Culture”; in 1985, the Autonomous Province of Trento voted on the “Norms Favouring the Gypsies”, which aimed at the creation of “[...] measures addressing the protection of the gypsies, especially referring to their right to travel and to stop on the territory of the province”. In 1988, the region of Sardinia adopted a law on “[t]he Protection of the Ethnicity and Culture of Nomads” and in 1993 the regional assemblies of Piedmont and Liguria issued two measures favouring “nomadic” and “gypsy” populations. More recently, the region of Tuscany adopted a measure called “Interventions Favouring the Roma and Sinti Populations”, whose Article 1 states that “[f]or the purposes hereof, by Roma and Sinti reference is made to all the groups commonly called gypsies”.

However imprecise and vague it may be, the reference to a cultural identity constitutes the key, according to the multicultural logic, of a series of measures of positive discrimination in the areas of of labour and accommodation.

Regional laws focus, for instance, on making the most out of the jobs and competencies considered to be traditional for “gypsies”, such as the circus, small handicraft or animal trade. The rooting of the “gypsy tradition” constitutes the main element behind the institutional investment in these sectors. However, as many commentators have noticed, there is no consideration for the exploitation of these jobs on the Italian market, where the available spaces for handicraft have definitely decreased, or for the correspondence with the competencies and strategies of the social actors, considering that almost all Yugoslav Roma came from industrial towns and were far from being “traditional gypsies”. To this extent,

according to Bravi and Sigona, “one must note a net difference between the living habits of different Roma groups, sedentary or in any case less and less nomadic, and what regional laws wished to protect” (2006, p.868)<sup>16</sup>.

The reference to the descriptive category of nomads, despite being neutral and somehow supported by scientific discourse (Colacicchi, 1996<sup>17</sup>), turns out to be just as problematic. In Lombardy, for instance, there is a law ensuring (Law No 77/1989): “[...] the protection of the cultural patrimony and of the identity of traditional nomadic or semi-nomadic ethnic groups” (Article 1 paragraph 1), nonetheless, already in paragraph 3 the lawmaker stipulates that “for the purposes hereof, the term nomad refers to those belonging to nomadic or semi-nomadic ethnic groups”. In 2006, before the term came to the fore when a State of Emergency was declared by the Berlusconi government, the Ministry of the Interior was in support of regional legislation, stating that “in all these laws nomadic patterns are recognised as a fundamental principle, and are consequently confirmed when stopping individuals at the border” (2006, p. 18)<sup>18</sup>. Once again, this way of identifying Romas is a product of the social reality upon which one wishes to intervene: beyond the ample debate regarding the nomadic behaviour of Romas, this practice did not reflect the social position occupied by Romas in the Centre and South of the country, and does not reflect the final situation and expectations of many Romas coming from former Yugoslavia. Furthermore, this resulted in causing clashes with the groups in Northern Italy. Thus, the notion of nomadic behaviour as a matrix of fundamental identity for the Roma population has led, according to a multicultural logic, to recognizing a special form of the right to stay in a territory, that the institution of the right to stay created by concentrating Romas in camps.

Reference to nomadic behaviour has substantially justified the idea that the presence of Romas may be perceived as being temporary, associated to a desire not to settle, and therefore led to a lesser recognition of the right to housing of Roma people. Thus, a recent official document of the City Council of Rome states that: “In the so-constituted village of solidarity, social life is carried out as in a normal camping [...]. It is obvious that life in a village runs its course in order to guarantee social environments and relations that are appropriate and according to the cultural specificity of nomads, they are to this purpose separating into ethnic groups according to their own will, their housing units being in the style of a camping or tourist housing.”<sup>19</sup>

The recognition of cultural identity leads to the opening of what Piasere called “ethnic campings” (2006), a place of late modernity joining the principles of control with the idealism of natural living, the goal of security and rhetoric to acknowledge cultural differences.

---

<sup>16</sup> Bravi L., Sigona NR., 2006, *Educazione e rieducazione nei campi per nomadi in Italia: una storia*, «Studi Emigrazione», No 164, pp. 857-884.

<sup>17</sup> Colacicchi P., 1996, *Discriminazioni*, in P. Brunello, coord., *L'urbanistica del disprezzo*, Rome, ManifestoLibri, pp. 29-38.

<sup>18</sup> Ministry of the Interior — Division for Civil Liberties and Immigration, 2006, *Communities without a territory: the Roma, the Sinti and the Caminanti in Italy*, Rome, Ministry of the Interior.

<sup>19</sup> City Council of Rome, *Relazione Previsionale e Programmatica Comune di Roma 2008-2010*, p. 361. Available at: [www.comune.roma.it](http://www.comune.roma.it) — last accessed on 15 May 2012.

Nomadic behaviour also offers a profile of citizens without country, not even stateless as provided by international jurisdiction for a part of the Roma, but simply denationalized (Piasere, 2006<sup>20</sup>), namely having no connection to their country of origin and lacking international protection as they are defined by their culture as nomads. The recognition of cultural identity appears as a surrogate for citizenship, placing Romas on a pre-political level, namely that of identity, which justifies physical separation. To this extent, it is particularly significant that in many initiatives organized by several NGOs reference is made to a nomads' "habitat". Through this concept, derived from biology and only recently used by analyses in relation to the environment balance and sustainability, the idea of a naturalism of nomads' dwellings seems to be suggested: Culture becomes a natural characteristic, that may define needs and possibilities, to formulate the rights and the reorientation of political interventions according to the identity principle that is imagined as rooted in the profound and immutable essence of "gypsies" and "nomads".

Those defined by Vitale as "designating effects" (2008<sup>21</sup>) produced by regional legislation can be synthesized in two fundamental areas.

On one hand, the building of the "imaginary gypsy" (Sigona, 2002, 2005<sup>22</sup>), itinerant as he continues to be anchored in his cultural tradition, has led to a unity of social panorama and a set of very diversified historical experiences, also including in the space of the camp the various ongoing transformation dynamics, within individual Roma groups. On the other hand, the logic of what was meant to constitute positive discrimination in setting the principle of policy exclusivity was actually translated in the physical separation of the Romas from the rest of the society: Reunited against their own will and often ignoring any linguistic community, the "gypsies" were removed from metropolitan areas and organized into ghettos through a series of measures that were meant to protect them.

In the overall Italian panorama, the image of Romas as "gypsies" and "nomads" used in the regional laws seems to adopt a simplifying principle which corresponds to a dynamic of local contexts, of the reactive urgency of communication channels and recognition between voters and the political class (see Vitale, 2008<sup>23</sup>). This need for simplification however denies the specificity of each group of Roma – it paradoxically ends up contradicting the recognition principle that was at the core of the regional law: constituted as "nomads" and forced to "become gypsies again" according to the dominating stereotype (Piasere, 2004<sup>24</sup>), the Roma appear in this series of laws for their protection just as "objects", from the points of view of both

<sup>20</sup> *Op. cit.*

<sup>21</sup> Vitale T., 2008, Politiche locali per i Rom e i Sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica, in A. Amendola, L. Bazzicalupo, F. Chicchi, A. Tucci, coord., *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*, Macerata, Quodlibet, pp. 121-132.

<sup>22</sup> Sigona NR., 2002, *Figli del ghetto, Non Luoghi*, Tivezzano (Tn), Libere Edizioni; Sigona NR., 2005, I confini del problema zingari: Rom e Sinti nei campi nomadi d'Italia, in Caponio T., Colombo A., coord., 2005, *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, Il Mulino, pp. 267-293.

<sup>23</sup> *Op. cit.*

<sup>24</sup> *Op. cit.*

definitions and policies. It is on their behalf that the institutions and newly-born third sector speak, to select images, to produce representations and to issue policies, starting again from the notion of nomadic behaviour.

Ultimately, we need to consider a last but significant critical element to the cycle of legislative interventions. Despite the fact that they were issued thirty years ago, most of the regional laws were never reviewed (only Veneto, Tuscany and Emilia Romagna have modified their laws), in spite of an assessment of the effects of specific measures promoted by these laws (see the exception of the Piedmont region, IRES, 2005<sup>25</sup>). Thus an even greater difference was created between the normative framework and the reality of Roma conditions, especially against the recent migration flows from countries of recent accession, presenting different characteristics from the above situation.

### **2.1.3. Institutions and the third sector: a dialogue not leading to recognition**

In some regional texts, reference to nomadic behaviour is indirectly assumed to be problematic and ambiguous, so there are provisions for the creations of a series of scientific bodies which are entrusted with the task of assessing the efficiency of regional policies and the study of the number, spread and effects of this practice within the Italian society.

Within these bodies, a specific consultancy role is entrusted to the Opera Nomadi, an institution founded in 1965 by Pr. Bruno Nicolini. The attribution of such a role derives from the contact that operators and volunteers of this NGO established with Romas in many Italian cities. From the second half of the seventies, members of the Opera Nomadi were practically the first to be in direct contact with the Roma living in camps made of trailers and barracks in the outskirts of towns in Northern and Central Italy. In this context, Opera Nomadi was asking the administrations to guarantee a set of basic rights identified by the Ministry of the Interior, denouncing the healthcare and hygienic conditions of the areas where the Roma settled, the acts of racism and intolerance they had to undergo, and they demanded, as early as the beginning of the seventies, that the right to stay should be acknowledged for the Roma in their places of residence, equipping the settlement areas with basic services and legalizing the existing economic activities. On-site involvement, in direct contact with Roma families and with the administrations, was subsequently strengthened by a powerful information and awareness campaign aimed at increasing awareness of the “gypsy culture” among Italian citizens, through cultural initiatives and publications<sup>26</sup>. This specific competence, together with on-site presence, made Opera Nomadi the only fundamental interlocutor of institutions for contacting this complex and difficult population, represented by “nomads” or “gypsies”.

---

<sup>25</sup> IRES, 2005, Roma and Sinti in Piedmont, *Quaderni di ricerca*; can be consulted on the website: [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

<sup>26</sup> Among various initiatives, one must mention at least the publication of Lacio Drom magazine, that was, for many years, the main place for exchanging information and broadcasting the first scientific researches regarding Roma in our country.

This progressive transformation of roles signals an overall change in the architecture of social policies that constitute the Italian approach to multiculturalism: on one hand, public administrations delegate the responsibility for the implementation of measures to civil society, thus initializing the organisation of services according to principles of complementarity. On the other hand, the actors in the third sector, as is the case of Opera Nomadi and others that followed, progressively change their own mission: from activity in a local context, who manage to identify local needs, to the management of substantial resources addressed to an entire segment of society.

The global role of Opera Nomadi during its first years of activity appears to be both relevant and complex: the fundamental activity of building and maintaining contacts with the Roma population was carried out alongside *advocacy through* the promotion of a recognizable image of the Roma, on one hand the “gypsies” who were historically excluded and who need assistance, on the other hand the carriers of a cultural and social specificity related to nomadic behaviour. This image, which is woven into the structure of regional laws, highlights not only the complex character of the presence of Romas in Italy, but also denies the possibility of effective recognition and favours the consolidation of a stereotype. The alarming signal in this paragraph can be identified by the fact that many of the consulting bodies created by the regional legislation, and even Opera Nomadi, are asked to represent (Lombardy) or select the representatives of the Roma (Emilia Romagna) with the institutions. The association thus becomes the accredited body to represent the needs and identity of the nomads, which made the Roma even more distant from Italian institutions “that couldn’t be reached”, “that couldn’t be interpreted” according to Piasere (2006<sup>27</sup>) — and increasingly deprived them of the fundamental right of speech.

The interaction between the Opera Nomadi and the different levels of local administration results in the confirmation and reproduction of a specific image of the Roma, centred upon nomadic behaviour as the cradle of their cultural identity.

This issue is to become the main area of intervention for the measures adopted by town halls, which in many cases will not observe a series of housing standards and directions that, in the spirit of regional legislation, were supposed to guarantee the quality of life inside the camps and to avoid any risk of their transformation into ghettos. In the set of emergency interventions created by local administrations, the number of residents, the supply of hygiene structures and the fundamental theme of camp placement versus inhabited centres transformed from guarantees of the quality of Roma accommodation to obvious signs of the progressive and unstoppable deterioration of their living conditions. A paradox was thus reached, reason why, to date, many of the authorized camps, for example those in Rome, do not meet the standards of the regional legislation that allowed for their creation and funding.

---

<sup>27</sup> *Op. cit.*

Thus, in the gaps of a series of legislative interventions for Roma protection, there was a policy of implicit segregation, denounced by observers. “Barracks at the landfill, between tracks and on the highways, on lands without drinking water, without electricity and without utilities” (Brunello, 1996, Introduction<sup>28</sup>) and even recognized by the Ministry of the Interior: “There are few cases of authorized stopover areas that may be considered sufficiently equipped with regards to essential elements such as water supply, the presence of utilities, garbage collection and especially location” (2006, p. 47<sup>29</sup>). What Brunello called “the urbanism of despise” made it possible that “when[ever] Italian authorities have spent energy and resources for the Roma, they did so without focusing on integration in the Italian society. Italy is the only country in Europe that promotes a publicly organized and sustained system of ghettos” (E.R.R.C., 2000, p. 16<sup>30</sup>).

A series of critical aspects related to stopovers in Italy are explored in a recent report by the Extraordinary Commission for the Protection and Promotion of Human Rights in the Italian Senate:

This is a reality that, with few exceptions, does not exist in other European countries. It is a reality characterized, to use the language of international conventions, by inhuman and degrading conditions. It is a reality that is incompatible with any inclusion and integration project, due to the conditions of exclusion whose effects are affect the life of entire cities. One generation after another, the people of the landfills are lost, a group including over forty percent of children under fourteen years of age. There is a need for a gradual programme of camp closure, starting from the most degrading ones, together with a policy offering different housing solutions, that are acceptable and accepted, discussed and compared (2011, p. 5)<sup>31</sup>.

## 2.2. “The emergency of nomads”

On 21 May 2008, not even a month after his electoral victory, Prime Minister Berlusconi declared a State of Emergency regarding the camps of Roma communities on the territories of regions Campania, Lazio and Lombardy. This was a measure that was supposed to last for a year, and which ended up being extended until 2011, and expanded to Piedmont and Veneto. Through this document, the state became for the first time a central institutional actor with regards to Roma policies. After decades of relative inaction, the Berlusconi government defined a new institutional framework and assumed a series of competences that previously in the hands of local institutions:

---

<sup>28</sup> Brunello, P., coord., 1996, *L'urbanistica del disprezzo*, Rome, ManifestoLibri.

<sup>29</sup> Op. cit.

<sup>30</sup> E.R.R.C., 2000, *Campland. Racial segregation of Roma in Italy*, Budapest, E.R.R.C. Country Report Series., trad. it. *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, Rome, Ed. I Libri di Carta.

<sup>31</sup> Extraordinary Commission for the Protection and Promotion of Human Rights, 2011, *Final report of the survey on the status of Roma, Sinti and Travellers in Italy*, Rome, Senate of the Republic.

This significant change of the institutional framework was not the product of a reflection or of a systematic evaluation of measures taken thus far. This change can only be interpreted as the fulfilment of an election campaign and of an entire season of political debates, when the theme of Roma presence has represented the most obvious element of “alert” related to the presence of migrants and foreigners in general on the national territory. The murder of Mrs. Reggiani, which took place in October 2007 next to a railway station in the outskirts of Rome, can be symbolically considered as the point of no return for this evolution. A few days later, upon the confession of a Roma woman, a migrant from Romania was arrested, who was living in one of the numerous unauthorized camps of unstable barracks and shacks. Following this dramatic event, Mayor Veltroni, belonging to the centre-left and later to be a candidate against Berlusconi in the general elections, started a campaign of repressive interventions against the unauthorized camps, asking the central government for a restrictive change with regards to the norms regulating the presence of Romanian citizens.

Throughout the electoral campaign, the theme of “safety” was the main subject of centre-right candidates who, both on a national and on a local level, were criticizing centre-left administrations for the lack of intervention and for the tolerant and “damagingly good” behaviour which did not answer the needs of safety and legality of Italian citizens. The electoral victory of the centre-right led to the creation of a new series of restrictive measures against migrants and especially against the Roma, which once again made them the object of novel forms of intervention and control.

### **2.2.1. Emergency powers and instruments**

Following the declaration of the State of Emergency, the government issued an order for the civil protection<sup>32</sup> to take two initial measures: the naming of Extraordinary Emergency Commissaries for each of the regions involved and the beginning of the census of “nomads” (Articles 1 and 2). The Extraordinary Emergency Commissary, identified in all large cities (Rome, Milan and Naples, and subsequently Turin and Venice) as the Prefect, would have a series of extraordinary powers, necessary to intervene in derogation from the administrative, city planning and environmental regulations of local institutions; also, the Commissary would have access to exceptional funds in order to implement intervention programs<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> *Emergency dispositions of civil protection to face the state of emergency in the camps of nomad communities on the territories of regions Campania, Lazio and Lombardy*, No 3678, published in the Official Journal No 127 of 31.5.2008.

<sup>33</sup> A similar institutional architecture had already been experimented a few years earlier by the creation of the “Pact for a safer Rome”, with the participation of the Mayor, Walter Veltroni, the Minister of the Interior at the time, Giuliano Amato, and the prefect, Achille Serra; among the measures included in this pact there was the creation of four large camps to accommodate the Roma population still living in the capital.



The census was the first measure adopted by the Commissaries, a measure which immediately attracted a large set of criticisms, both in Italy and from the bodies of the European Union. In the debate on the opportunity of an initiative that was proven to be discriminatory for numerous intellectuals and politicians, an important part of the reactions was focused on the categories used for the census, namely the requirement to specify the “ethnic group” and the religious affiliation, and the means of identification, namely photographing and fingerprinting all those object of the census, regardless of whether they had committed a crime, including minors.

Beyond the public debate, it is important to signal a framework element drawing the attention of legal advisor and of those dealing with constitutional law<sup>34</sup>. The declaration of the State of Emergency and the successive orders of civil protection to address the issues of nomad presence represent a new element in the Italian legislation, since such instruments are normally used only in case of natural disasters. This choice signals a shift of the relevant segments of social policy, especially of the interventions related to migration, into that space of institutional architecture aimed at facing crisis situations<sup>35</sup>.

The main reason for the State of Emergency is that “these camps, because of their extremely unstable nature, have caused a serious situation of social alarm, with possible serious repercussions on public order and safety of the local population”. The focus of the lawmaker is not on camps and only indirectly on the “nomads” inhabiting them, but largely operates in the opposite direction, as the State of Emergency is a product of public opinion and public safety perceptions and concerns of the local populations.

This definition has a direct impact on the instruments and categories used to identify the groups that are object of the census and the subsequent interventions. In the decrees instituting the State of Emergency, the terms *Roma* or *Sinti* or the more offensive *gypsy* are never used, and the focus is on the “camps inhabited by nomads”. The definition of the target group is based on the summing up of a social practice considered as characteristic, nomadic behaviour, and especially its placement in the urban space, the feature of living in camps. Thus, the Italian government was able to avoid discrimination allegations brought forth by some Community bodies, to which we shall return at a later stage. Still, even though the census and the declaration of the State of Emergency did not identify any specific group – the characterized ethnic objective, the analysis of texts from a historical perspective, gave rise to a different framework. Considering the previous regional legislation in favour of the Roma, it can be noted that the term “nomad” was historically used in our country as a complement to the ethnonyms of Roma and Sinti and to the offensive definition of gypsy. Furthermore, emergency

---

<sup>34</sup> Among others, see the contribution of legal advisor Fulvio Vassallo Paleologo, *Razzismo di stato e rilievo delle impronte digitali ai Rom*, published on website [www.meltingpot.it](http://www.meltingpot.it) on 30.6.2008.

<sup>35</sup> Theoretically, this replacement only sends to Agamben’s analysis, which even identified in the “state of exception” one of the main matrices of the power held by the public apparatus. See Agamben G., *Stato di eccezione*, Turin, Bollati Boringhieri, 2003.

measures focused on “illegal” camps, and those authorized by the local administrations, namely those created during the mid-eighties by legislative interventions dedicated exclusively to the groups of Roma.

Therefore, the Roma – “gypsies” – are indirectly identified, openly as well as covertly, as the target group of the census, as is indirectly indicated the social exception determining the State of Emergency. In this regard, Alessandro Simoni writes: “the anti-legal character of these orders does not derive from the activity they prescribe, but rather from the creation of a category, the “nomads” which, in Italy, undoubtedly has a defined ethnic character, and which highlights the occurrence of a normative language of negative stereotypes that caused a large number of discriminatory practices towards the “gypsies”, for whom the term “nomad” happens to be a synonym”<sup>36</sup>.

As mentioned above, the European Parliament adopted the *Resolution of 10 July 2008 on the Census of the Roma on the Basis of Ethnicity in Italy* (2009/C 294 E/ 12), which contains a series of recommendations aimed at halting the initiative by the Berlusconi government. Through this document, Parliament urged Italian authorities “to refrain from collecting fingerprints from Roma, including minors, and from using fingerprints already collected, pending the forthcoming announced evaluation by the Commission of the said measures”. Indeed, the identification of inhabitants of nomad camps would represent, according to the wording of the *Resolution*, a clear act of “direct discrimination based on race and ethnic origin prohibited by Article 14 of the ECHR and an act of discrimination against EU citizens of Roma origin, as opposed to other citizens, who are not required to undergo such procedures” (p. 56), in contradiction with *Directive 2000/43/EC* and the EC Treaty. At the same time, the European Commission was called “to thoroughly evaluate the legislative and executive measures adopted by the Italian government in order to check their compatibility with the treaties and with EU law”. The reason for concern was, in particular, the declaration of a State of Emergency for twelve months and the possibility that, during the said period, one could take “extraordinary measures in derogation from existing laws”: as mentioned above, the measure was justified by the Italian government by including the presence of Roma camps around large cities in cases of “natural calamities, catastrophes and other events” provisioned by *l. 225/1992*, but the Members of the European Parliament considered these grounds to be insufficient to justify the declaration of the State of Emergency, which was deemed to be inadequate and disproportionate in this context.

Criticism from European bodies and the ample public debate accompanying the start of public censuses in Milan and Naples forced the government to create a text defining the means to identify and store collected data: The Ministry of the

---

<sup>36</sup> Simoni A., *Notes for a “Romani reading” of the security package*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, XI 4, 2009, 217-230. The researcher identified a similar discriminatory mechanism in the measures issued regarding beggary: in the criminal code there is no ethnic reference, but upon analysis of the regulations issued by local administrations and existing jurisprudence, it is obvious that these measures were created to target Roma people; see Simoni A., coord., 2005, *Stato di diritto e identità Rom*, Turin, L’Harmattan.

Interior's "Guidelines for the implementation of the orders of the President of the Council of Ministers of 30 May 2008".

While acknowledging the legitimacy of part of the numerous criticisms received, the Guidelines imposed the elimination of ethnic and religious categories in the census forms and provisioned for the deletion of information already obtained by methods not compatible with the ones established. The law also limited the possibility to fingerprint, especially for minors, and to collect photographic data of people undergoing the census, which re-established the obligation to observe the provisions of the Italian Legal Code.

In addition to procedural changes, this text proves of particular significance, as since its very first lines it lists a whole series of reasons for the government initiatives, namely: "the grave situation of hygienic, health and socio-environmental degradation that is in place in the illegal settlements as well as the authorized camps", and the purpose of the census is restated: "The provisioned census activity [...] needs to be considered as an instrument to attain the social, assistance and integration purpose, but also to identify the number and types of necessary interventions and to propose initiatives that would ensue, initiating them whenever possible, as soon as possible". In the light of this definition, the Ministry of the Interior involves the Red Cross from the phase of data collection, as well as for the implementation of humanitarian interventions. Changes seem to counterbalance what the proclamation of the State of Emergency had deemed to be an exclusive focus on the issues of public order and safety for Italian citizens. The Guidelines also offer indications regarding the phase that follows the census, and start to outline the future that the government imagines for these persons, so far defined by the couple "safety emergency" — "humanitarian intervention". Besides the goal of assistance, the text restates that the census would serve as a tool for the identification of persons "illegally present on the national territory", giving rise to "imperative reasons of public safety or other circumstances to justify their removal". Thus, while defining the censuses as the first step to create a new policy of integration of the Roma, and by the summoning the Italian Red Cross, the Guidelines underline the humanitarian nature of the intervention, assert the intention of the government to limit the number of those who could benefit from integration measures and open the possibility of expulsions of those who are administratively illegal. "The set of activities has the purpose to identify the persons who can live legally in camps and wishes to eliminate, at the same time, all the illegal camps".

If, at first sight, the census of the Roma and Sinti populations can be conceived as an effort to identify and delimit a specific "gypsy" population within Italian society, the creation of Roma cards seems to be a prelude to the identification of those who could be considered part of Italian society, who can access the rights and benefits related to the status of citizens, and the physical expulsion of those in a clandestine condition. Data from a study by the 21 Luglio Association on the territory of Rome turns out to be very interesting. According to the Association:

“For 5,000 Roma persons subject to the procedure on 11 March 2011, there were only 119 residency permits awarded for humanitarian reasons by the Questura of Rome. According to studies, at the end of the procedure for the request of international protection, many Roma who were in fact stateless — therefore unable to obtain any documents proving their identity — could not receive the permit by the Questura of Rome to stay for humanitarian reasons, as they did not own a passport”<sup>37</sup>.

We must also remind ourselves that the procedure performed in Rome would have allowed the obtaining of permits only for humanitarian reasons, which have an annual validity, without any guarantee of renewal. The low number of resident permits granted highlights an obvious contradiction between the purpose of the control and that of integrating Romas as set out in the Guidelines, thus giving rise to a new problem: the keeping and the possibility to use all personal data collected during the census, by the Questura and territorial prefectures.

## **2.3. The end of the State of Emergency and the beginning of the National Strategy**

### **2.3.1. Decision by the State Council**

Three years after the declaration of the State of Emergency, the State Council<sup>38</sup> finally upheld the appeal presented by the European Roma Rights Centre Foundation (ERRC) and spouses Herkules Sulejmanovic and Azra Ramovic. By this decision, the “State of Emergency” was declared illegitimate for lack of sufficient reasons for its decreeing, as per Article 5 of L. 225/1992. The State Council has argued, clearly and univocally, that the condition of the Roma in our country could not be considered as an “emergency”.

First of all, the judges dispelled any doubts that the emergency intervention may have been inspired by the creation of new and adequate housing conditions or better work regulations for nomad communities. The decision confirmed what many analysts and commentators had argued, namely that the main objective was to protect the resident population in the urban areas where it was considered that public safety and order would be threatened by the presence of nomad camps.

---

<sup>37</sup> Memorandum for the Anti-Discrimination Commission of the UN of 16 January 2012. available at: [http://www.21luglio.com/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=21&Itemid=180](http://www.21luglio.com/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=21&Itemid=180), last accessed on 13.5.2012.

<sup>38</sup> The State Council has issued judgement No 6050, submitted on 16 November 2011, by which it gave a final decision on the appeals presented by the Presidency of the Council of Ministers, the Ministry of the Interior, the Department for Civil Protection, Prefectures in Rome, Milan, Naples, and the City Council of Rome to invalidate the decision of TAR Lazio, Section I, No 6352/2009, whose effectiveness had been suspended by the same State Council as a preventative measure.

The State Council also outlined the absence of *certain* and *objective* elements to prove the existence of “events which, due to their intensity and size, have to be fought by extraordinary means and powers”. The situation of “social alarm” related to the precarious character of nomad camps with “*possible* serious repercussions from the standpoint of public order and safety of the population” that the decree refers to presents a danger that is rather projected than real, namely it is related to the subjective perception and is not based on concrete evidence.

The State Council has especially criticized the government for declaring a “state of emergency” without even trying to combat the presence of nomad camps by ordinary means: in order to legitimise emergency interventions, it would have been necessary that the state would not “be able to face the situation with ordinary measures” due to an institutional incapacity to face a social problem by traditional means.

The Court also considered that the restrictions imposed on the inhabitants of the “equipped villages” on grounds of the need for prevention and public order “would justify the undifferentiated expansion to the entire resident population of such villages of limitations to the constitutional liberties that can only be legitimized by specific and exceptional situations, and cannot be presented as an absolute and general rule”<sup>39</sup>.

The end of the “nomad emergency” was received positively by the organizations involved in protecting fundamental rights. However, it is still unclear whether this decision will have the desired effects. There still are questions with regards to the measures that have already been initiated or are almost completed, as well as with regards to future decisions. This is particularly relevant since the decree provided for very large funding, which in the future could potentially be withdrawn, rather than being used for the implementation of policies aiming to real integration and social emancipation. Furthermore, in February 2012, the Ministry of the Interior presented a new appeal against the decision of the State Council, generating a lot of confusion at a political and institutional level. In the formal documents presented by the government, it is restated that the declaration of the State of Emergency was based on elements which could be objectively measured and which needed exceptional measures that would exceed the instruments of ordinary administration. However, the declarations of government members involved in the creation of “The National Strategy for the Roma” tried to limit the dimension of this appeal to a series of technical and administrative issues: the appeal was allegedly presented only to the purpose of freeing the funding that had been earmarked through the State of Emergency. The State Council suspended Decision No 6050, issued in 2008, that declared the State of Emergency for nomad communities on grounds of illegitimacy. As outlined by the NGOs which presented the appeal, this suspension did not justify a re-enactment of the State of Emergency which had otherwise formally expired on 31.12.2011 and which was never renewed, instead, it allowed for the completion of the

---

<sup>39</sup> Comment on Decision No 6050 dd.16.11.2011 of the State Council, in *ACLImmigrazione*.

activities started during the State of Emergency by fulfilling all financial obligations and completing measures whose implementation was incomplete<sup>40</sup>. Once again, as happened with other decisions before, this decisions caused great political havoc. For example, the Mayor of Rome, Gianni Alemanno, declared that: “The State Council has suspended the TAR decision on the nomad plan, and finally after all these wasted months we can restart the implementation of the plan in La Barbuta camp. These decisions have made us waste months while also creating problems on an operational level. Now the prefect may work again”. The reactions by some political representatives to the opposition coming from the City Council and by some associations in the third sector were going in the opposite direction, reminding that the suspension was a guarantee only for the creditors of the City of Rome, but this did not allow the administration to continue with new activities that formed part of the Nomad Plan.

As stressed by NGOs appealing against the Proclamation of the State of Emergency, the suspension order does not mention and does not express any opinion regarding the central legal and political matter, namely the existence or absence of a condition that can be framed in terms of emergency. From a legal standpoint, the final decision shall be made by the Court of Cassation, which will have to decide upon the appeal presented by the Council of Ministers, the Ministry of the Interior and the prefects of Rome, Milan and Naples on 15 February. From a political point of view, however, it is obvious that in the event of a favourable decision for the government, a paradoxical situation would occur where, on one hand, the Strategy requires the overcoming of the emergency and the observation of the recommendations of the European Community, while on the other hand, the interventions and mechanisms initiated in the framework of the “nomad emergency”, would be back into force.

### 2.3.2. The National Roma Strategy

In the first weeks of 2012, the National Office Against Racial Discrimination (UNAR) presented *The National Strategy for the Inclusion of the RSC* which, despite not being a legislative initiative, is nonetheless an act of involvement, issued by an Office that is in direct oversight of the Presidency of the Council of Ministers<sup>41</sup>, outlining a wide series of institutional changes and legislative interventions in matters related to the Roma.

---

<sup>40</sup> From an operational perspective, one can state that the State Council limited itself to unblocking the ongoing works to avoid economic damage to the workers involved, by mentioning patrimony issues and the risks that would arise from the decision, therefore allowing only the finalization of ongoing relations, which would lead to potential appeals or reimbursements from the local administrations. The Rome case is indicative in this sense: the suspension will allow the administration to pay the creditors for the works performed, such as for example the completion of the new La Barbuta camp, which cost approximately 7 million €, of which Ircop S.p.a. has only received 600,000, without starting any new initiative.

<sup>41</sup> *The Office for the Promotion of Equal Treatment and Elimination of Racial or Ethnic Discrimination* (UNAR) was set up by Legislative Decree No 215 of 9 July 2003, transposing Community Directive. 2000/43/EC and operates within the Division for Equal Rights of the Presidency of the Council of Ministers. More information is available on the website: [www.unar.it](http://www.unar.it)

As opposed to the other initiatives described so far, the National Strategy must be considered as a radical turning point in the policies for Romas. First and foremost, the document is the result of widespread consultations, in the framework of which numerous opinions of both Roma and Italian associations were heard. Also, as we shall analytically notice at a later stage, the Strategy includes a series of initiatives and changes that, by their size and depth, cannot be compared to previous interventions, before the definition of a global set of measures for the Romas. It is however crucial to mention that currently the huge changes in approaching the policies for Romas cannot be assessed only at the level of documents published by the UNAR, due to the lack of an implementation schedule for the operational measures provided for in the document.

The document is structured in three parts: the first outlines the present framework and presents the legislative environment for the issuing of the Strategy, the second sets up objectives and action plans, specifying areas of intervention, responsibility and economic resources, while the last one is only an overview of the entire strategy.

Since the adoption of the institutional and normative architecture surrounding the Strategy, we can identify new elements that differ from all previous political initiatives; the Strategy is presented as a document implementing Communication No 173/2011 of the European Commission, that required Member States to issue national strategies for the inclusion of Romas and to adopt measures for intervention within the more general policies for social inclusion and the improvement of the living conditions for this population. The issuance of this intervention plan is the Italian answer to a Community request, involving a series of obligations, but also associated to the availability of *ad hoc* financial resources to the Italian institutions.

The European framework and international norms represent essential references constituting the legal principles that are mentioned in the first part of the Strategy. At first, Articles 2 and 3 of the Italian Constitution are mentioned, articles that require the observance of the fundamental rights of the individual and the application of the principle of formal and substantial equality of all citizens. These constitutional principles require immediate application of the international jurisprudence and especially of international Human Rights Law and the principle of non-discrimination which constitutes one of its fundamental elements. The main new element of the Strategy can be identified in the need to apply policies for the inclusion of the Roma, which derives from constitutional and international normative principles that constitute an obligation for the Italian government.

This first change is related to a redefinition of the framework of persons and institutional competences mentioned in the first part of the report and analytically approached in the second one. UNAR was identified as a Point of National Contact for Roma integration strategies until 2020; however, from the very beginning of the Strategy text there is already a statement of a need to build a multi-level system of *governance*, envisaging a range of institutions (such as the Ministry for

International Cooperation and Integration, the Ministry of Labour and Social Policies, the Ministry of Health, the Ministry of Education, Universities and Research, the Ministry of Justice), regional and local institutions, the third sector and representatives of the RSC. The National Strategy also provisions the creation of Regional Offices that will be effectively responsible for the implementation of some measures.

This redefinition of the normative framework and of institutional architecture translates into a radical change of principles and general objectives of the policies for the Roma; besides the reference to social inclusion, which will be explored further on in the report, the Strategy favours a radical change of route as opposed to recent years: “With the aim of providing the European Union with those answers which are still missing to date, Italy has elaborated a Strategy, which will guide, in the years to come, the effective inclusion of RSC communities. The aim is to overcome the emergency phase that characterized the past years, especially when intervening in and working on the relevant situation in large urban areas.” (p. 6); “[...] it is necessary to overcome the welfare and emergency approach, by implementing appropriate and specific measures, so that equality, equal treatment (Article 3 of the Italian Constitution) and fundamental rights and obligations (Article 2 of the Italian Constitution) can be fully observed.” (p. 8). Overcoming the emergency and assistance phase of Roma policies constitutes a fundamental turning point of the Strategy; this change contains an explicit criticism of the initiatives taken by previous governments and by local institutions and testifies a global change of the scopes and instruments of intervention.

The purposes of social inclusion are explained and specified in various passages of the National Strategy; we quote two that are the most significant in the global framework described so far: “More generally, by this Strategy, Italy intends to achieve the effective social inclusion of RSC communities, besides effectively enabling them to fully exercise fundamental rights, as enshrined in Article 2 (the first lines) of the Italian Constitution” (p. 22); “The general aim of the present National Strategy is to promote equal treatment and social and economic inclusion of the RSC communities, while ensuring a lasting and sustainable improvement of their living conditions, making their accountability effective and permanent, as well as their participation in the social development, besides ensuring the enjoyment of citizenship-related rights, as envisaged in the Italian Constitution and required by international standards” (p. 26).

The general purpose of social inclusion is framed within the constitutional and normative principles and within a model provisioning the direct involvement of the Roma. In comparison with the general aim, it is interesting to observe the main legal obstacle identified by the Strategy; after extensively analysing the form of settlement, population distribution and the administrative and legal condition of the Roma, the Strategy states that: “Most authors stress that the legal status of both EU and non-EU foreigners, stateless people and refugees, is characterised by derogatory aspects if compared to the situation of the Italian



citizens. However, even obtaining the citizenship does not mean having rights and duties equal to other Italian citizens. In Italy, the main issue refers to the lack of recognition, by a comprehensive national legislation, of RSC people as a minority: to date, RSC people acquire rights *de jure*, only as individuals; they do not enjoy any collective rights as a “minority”, since there is no specific national legislation, yet” (p. 20). This stress on the recognition of the status of minority is very significant, since it derives from the recognition of a multiple number of presences and conditions of the Roma in our country; a plurality which is synthesized and reformulated in the concept of minority and, ever more relevant, in the recommendations of European and international bodies aimed to implement sustaining measures for minority inclusion (pp. 13-15). We are witnessing a change of perspective on the concept of identity: the reference and the ethnic or cultural specificity of Romas are relegated to the background, as the foreground sees a statement of instruments and concepts coming from the international debate, against wide scientific and political debates regarding the ambiguity of the concept of minority and the consequences of implementing policies based on this instrument (see, among others, Marta 2005)<sup>42</sup>.

Another point which represents a critical change from the perspective of the National Strategy is the issue of nomad camps, lasting for several years, which is approached in the second part of the text among systemic actions, specific purposes and objectives; considering the central character of this issue, it is interesting to briefly illustrate the proposed reasoning.

Following the earlier statements and studying in depth the report of the Extraordinary Commission for the Protection and Promotion of Human Rights (2011), the Strategy states that the promotion of human rights: “is a need increasingly recognized by local authorities with respect to Roma camps, to contrast the condition of physical isolation which reduces the chances of social and economic inclusion of the RSC communities” (p. 85).

The critical opinion regarding this model of intervention is based upon two elements: first, the criticism to using the category of nomadic behaviour as a tag of identification to apply to all the Roma, a criticism that we already find in the first pages of the Strategy. “The old concept, associating these communities with the only connotation of “nomadic behaviour”, has become outdated: this term is outdated both linguistically and culturally, since it does not portray correctly the current situation” (p. 8). Secondly, the Strategy admits that: “as noted by many international organizations, residing in the so-called “nomad camps” negatively fosters segregation and hinders any process of social inclusion” (p. 82).

The need to finally overcome the model of camps is also underlined by the numerous local experiences presented as examples of good practices in the Strategy; to this extent, the Strategy tends to recognize and to use the differences

---

<sup>42</sup> *Op. Cit.* It is useful to note that the recognition of minority status is also associated with the Porrajmos argument, with an explicit request to include this event among institutional commemorations.

between the local contexts and the adjoining groups of Roma, as a central element for the issuing of the interventions: “This demonstrates that there are different complementary and multiple solutions that can actually coexist, with respect to the housing of the RSC population, which is able to match both the characteristics of those who want the inclusion and the specificity of the territory of residence” (p. 86), and on further reading: “The on-site experiences of municipalities show the need to adopt a national policy that is built upon local strategies based on the plurality of solutions, and that meets the specific needs of the territories” (p. 87).

It is also interesting to note that, even in this part of the text, among the measures taken to facilitate various forms for Roma accommodation, there is a proposal for a series of changes to the national legislation, whose application would also affect a large proportion of Italian citizens in difficult housing situations; we are therefore witnessing a true change in Roma housing policies, through the abandonment of differentiated interventions, and by thinking of various forms of housing as possibilities and instruments to face the plurality of poverty situations.

As anticipated, housing is only one of the areas of intervention contained in the National Strategy; the others refer to education, training and the promotion of access to the labour market, health and social services. It is not possible in this context to analytically tackle each of these issues which are instead approached by indicating the critical points and good practices identified on the national territory. Among the measures proposed for all these areas of intervention we can use the “Rom mediator” whose specific qualities include linguistic competences and the cultural domain. From an operational point of view, he or she constitutes an instrument to facilitate the access of Roma users to services and to provide them information with regards to public services operators. However, the text does not consider the large scientific debate on the risks of institutionalizing “ethnic mediator” figures, risks linked both to the de-responsibilisation of services and to their ethnicisation, as well as the creation of an elite charged with managing relationships between Roma users and public institutions.

To conclude, we may safely state that the issuing of the National Strategy for the Inclusion of RSC communities constitutes, in a cultural and political plan, a turning point and a significant advancement in intervention instruments. Now the challenge lies with the actual means of implementation of the adopted measures and with the capacity of all the actors involved, institutional or otherwise, to enact the conditions for the beginning of a new political season for the Roma in our country.

## 3. Policies and Governance on a Local Scale

Ulderico Daniele

### 3.1. Foreword

One of the issues addressed by the EU-Inclusive project is the relationship between Roma groups in our country and the public administration; it is an essential theme since the relationship with various structures of the State — also understood as a capacity to recognize the needs and to institute ways of dialogue that should be functional and observe mutual specificities — clearly constitutes a fundamental element which can favour but also complicate the effective social inclusion of the Roma.

At the moment, the system of *governance*<sup>43</sup> for the Roma issue, namely the organization of competences, roles, partners and channels of interaction between various actors through a multitude of institutional levels, was shaped by two interventions which continue to be in force to date: the regional laws issued since the mid-eighties and the declaration of the State of Emergency in 2008. As extensively discussed above, both normative interventions have not had a homogeneous impact throughout the national territory, resulting in very different local experiences. In this chapter we wish to describe and to analyse the practical *governance* policies generated at a local level, starting from the normative texts described above (chapter 2, first part), with a special focus on the institutional architecture they established and the interventions that were implemented. This type of analysis is necessary as, at a national level, there is no clear organization of responsibilities and competences; the definition of a *governance* model has only become a political priority in the issuance of the National Strategy, a document which has not been implemented yet.

---

<sup>43</sup> In the scientific and political literature, the concept of *governance* was frequently used in recent years, still finding new domains of usage and variations in meaning. This makes it even harder to offer a clear and coherent definition, considering that it seems to function simultaneously both as a descriptive term that includes various contemporary social phenomena, and as a prescriptive term, which wishes to indicate the elaboration of a different management model for societies and institutions. With this deliberately ambiguous meaning, the concept is also applied in different disciplines, starting from the institutional analysis of society and economics, to international relations and political sociology, further enhancing its semantic field. In general, and for the purposes hereof, we shall use the concept of *governance* when we wish to refer to at least two distinctive elements that can be found easily in the great majority of proposed definitions: first of all, it indicates the loss of the central character of the national state as a unique actor in the government of territories, a loss taking place at the upper echelon of the supra-national institutions and powers, as well as among lower-level actors who are protagonists in the local arenas; subsequently, the term draws our attention to the actual process of policy-making, outlining the way in which the actual forms of implementation of norms produce consequences, even unpredictable, for the lawmaker, who has to deal with the different structures of different local contexts (See European Community Commission, 2001, *Governance europea. Un libro bianco*, Brussels; A. Palumbo, S. Vaccaro, coord., 2007, *Governance. Teorie, principi, modelli, pratiche nell'era globale*, Mimesis; Giovanni Fiaschi, coord., 2008, *Governance: oltre lo Stato?* Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore).

Considering the structural shortcomings of the national *governance* system that we have just mentioned, our analysis shall be focused on the specific cases of Rome, Milan and Turin, as these contexts are the most affected by the Roma presence, but also by the investment in resources and institutional professionalism. The goal is that of describing good practices in the relationship between the Roma and public administrations, seen in the second part of the report, as well as presenting three cases referring to the local experiences that exemplify the damage caused by an institutional architecture and a *governance* system which are strongly influenced by the emergency-assistance approach.

### 3.2. The Office for the Nomads

An exact analysis of *governance* policies must start from the fact that, while specialized literature<sup>44</sup> acknowledges that the integration and inclusion modes for Roma communities cannot go through the integration of a plurality of levels of public action, in the Italian case policies were exclusively applied on a local level. It has been said, since 2008 (declaration of the State of Emergency), that we can only find a definition of institutional competences within those regional laws that established this manner of intervention: (1) defining the political and normative principles, the objectives and a first series of interventions by regional authorities; (2) defining the responsibility of field implementation of actual measures already listed on a regional level by local authorities, especially by City Councils. Local administrations were “invested” with the responsibility of applying specific programs for the Roma and Sinti communities, programs that reflect the debates at the time<sup>45</sup>.

It was within this framework that the so-called Offices for the Nomads<sup>46</sup> were created in Italy (the name differs slightly from one region to the other): in different cases the competences referring to the RSC were placed in a wider

<sup>44</sup> For the general situation, see Tommaso Vitale and Loris Caruso, 2011, Rethinking local policies in the national protection of minorities in Paolo Bonetti, Alessandro Simoni and Tommaso Vitale, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Giuffrè, Milan, p. 1241-1260. “Local institutions tend to focus on the implementation of public action in a single structure (for example a single regional administrative office), instead of establishing a firm coordination between different regional administrative offices. Secondly, as already mentioned, the fragmentation takes place between different institutions: political institutions, prefectures and police tend to act with a certain autonomy, and there often is a reversal of roles, with prefectures involved in identifying political solutions to conflicts and emergencies that involve local institutions in obtaining consensus through differentiated policies” (p.1253). Also, in Maurizio Ambrosini, 2010, *Richiesti e respinti. L’immigrazione in Italia, come e perché*, Il Saggiatore, Milan. An entire chapter is dedicated to the Roma: chapter V, “An extreme case: the treatment of the Roma and Sinti minorities”, p. 139-174. In Tommaso Vitale and Loris Caruso, 2009, Conclusions in Tommaso Vitale (coord.), *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e i Sinti*, Carocci, Rome, pp. 275-276.

<sup>45</sup> As an example we refer to Regional Law No 11/88 from Friuli Venezia Giulia, stating in article 1 that “Public authorities [...] also entrusted with the application of hereby provisioned measures, through the conventions under article 2, must operate in full observance, and with full knowledge of the diversity of Roma groups and of the respective parental subgroups”. Available at: [http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=116](http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=116), last accessed on 14 May 2012.

<sup>46</sup> Today we can define this name as wrong and the EU-Inclusive study confirms that most of the Roma and Sinti are sedentary.

framework where sometimes “foreigners”, other times more specific groups such as “asylum seekers” or “refugees” etc...may be referred to<sup>47</sup>. There is no single reference model in this case either, defined by laws and therefore applied by each local institution: the study provides an extremely non-homogeneous picture, where documents, competences and resources of the institutions that are attributed to the Office differ significantly from one municipality to the other. This makes it impossible for us to understand the specificity of every local administration. Nevertheless, we must signal that, on the basis of an analysis of institutional documents, one may find many common elements between the different experiences<sup>48</sup>.

First and foremost, the Offices for the Nomads are mainly competence of the social services, which influences many of the choices regarding objectives and functions: these offices are the sole organ favouring the social inclusion of Romas and Sintis. In addition to this common institutional architecture, another common element for the different Offices is related to the objectives they pursue: they were created with the intention to offer to all the Roma and Sinti in the territory information, consultancy and shelter following the creation of stopover areas.

The activity of the stopover camps is another common element to all offices: The Offices have developed their own intervention plans directly in the stopover areas through local coordinators who manage the camps, promote and perform social and cultural initiatives and mediate the relationship between the Roma/Sinti and the services present on the territory (constituency offices, schools, offices, associations, etc.). More generally, central offices deliver information, consultancy and data collection services, as well as managing observation and projection activities and relations with the public, legal authorities, the police force and the Questura<sup>49</sup>.

These offices should also promote initiatives for locative and workforce insertion and favour school attendance through projects of inter-institutional network. The activity of consultancy and file drafting is important to obtain appropriate documents, both Italian and foreign, to obtain the Italian citizenship and to register the stateless (whose number visibly increased over the last few years), to open new economic activities, to favour intercultural mediation of conflicts and to prevent social inequalities and limit criminality<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Many municipalities have subsequently changed the name, among them it is worth mentioning the city of Naples where there is an active “Office for the Roma and Citizen Agreements”: and in the city of Brescia, offering the service of “Integration and citizenship”.

<sup>48</sup> The functions for the Office for the Nomads described in the current paragraph — and in the next — are the result of a series of telephone interviews with employees of the Turin and Naples offices and of a comparison between municipalities by various instruments. The information provided is also available at: [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip\\_sss\\_ufficio\\_nomadi.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_sss_ufficio_nomadi.wp), last accessed on 14 May 2012; <http://www.comune.brescia.it/>, last accessed on 10 May 2012; <http://www.padovanet.it/> — last accessed on 10 May 2012; <http://www.attivitasociali.palermo.it/> — last accessed on 5 May 2012. Also see the works of the convention “Gypsy camps and living” on 17.12.1999 organized by Caritas Ambrosiana, and available at: <http://www.caritas.it/documents/26/1946.html>, where social workers from the Lombardy region and from the Office for the Nomads in Turin, Genoa, Rome and Brescia, have been interviewed.

<sup>49</sup> Detailed information in the paragraph is available at: <http://www.comune.torino.it/statistica/osservatorio/stranieri/2003/>, last accessed on 1 May 2012.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

In recent years, these offices guaranteed a human treatment for families living in conditions of extreme poverty, such as migrant Romas and those living in unauthorized camps. The goal was to monitor the degree of danger represented by different locations, deriving both from the proximity of water and from the population density of the camps, as well as the social and health problems of families living there<sup>51</sup>.

We must mention another feature that is essential to understand the *governance* system that has applied to Roma issues for over twenty years, namely the fact that those offices had the role of a control room for the majority of interventions performed both in public Roma camps, and in those created by NGOs in the third sector with public financing<sup>52</sup>.

After this brief description of the functions of the Offices for the Nomads, we will illustrate, as an example, the services provided by the Office for the Nomads in Turin. This individual case is very much related to the local specificity and cannot therefore be generalized. However, it may prove useful to illustrate the operational functions that today, thirty years after the promulgation of the regional laws, characterise interventions in the favour of the Roma and Sinti populations.

### 3.3. The Office for the Nomads in Turin

The municipality of Turin was the first to deal with reception policies for the Roma and Sinti populations in Italy. In the seventies, the town had some twenty spontaneous small camps, accommodating Piedmont Sinti and Slavic Roma. The first who took an interest were a group of priests who supported children at school. Towards the end of the seventies and the beginning of the eighties, the Local Administration decided not to ignore the situation any longer, and in 1979, long before the issuing of regional Law No 26 for “Interventions in Favour of the Roma Population” in 1993, it created a special body, in the suborder of the Mayor’s Secretariat: The Office for Nomadic behaviour and New Camps<sup>53</sup>.

The first document officially mentioning the presence of the Roma and Sinti was the Decision of the Local Council of 1984 called “General Lines Regarding the programme of Nomads’ Presence on City Territory”<sup>54</sup>. This was

---

<sup>51</sup> See regional law in Liguria available at: [http://www.piemontimmigrazione.it/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=84%3Anormativa-regionale-nomadi&catid=34%3Aistituzionale&Itemid=118#liguria](http://www.piemontimmigrazione.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=84%3Anormativa-regionale-nomadi&catid=34%3Aistituzionale&Itemid=118#liguria) — last accessed on 14 May 2012.

<sup>52</sup> For a more in-depth analysis of the issue of “control” of the Roma and Sinti population, performed by the competent offices, see the *Regulations for Stopover Areas* from various cities, for example Milan (which is available on website: <http://www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=3762>), Turin and Piedmont (which can be downloaded from website: [http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=123&Itemid=117](http://www.piemonteimmigrazione.it/site/index.php?option=com_content&view=article&id=123&Itemid=117)), Florence (which can be downloaded from website: <http://www.comune.florenpa.it/comune/regolamenti/regnomad.htm>).

<sup>53</sup> The name was changed a few months ago into “Foreign and Nomads Service”, still under the Division of Social Services.

<sup>54</sup> See link: [http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/archivio/normativa/aree\\_sosta.pdf](http://www.comune.torino.it/stranieri-nomadi/nomadi/archivio/normativa/aree_sosta.pdf), last accessed on 20 May 2012.

the first directive adopted by the city to define the types of residence for the Roma and Sinti populations on Turin's territory, thus some information exists regarding the existence of the Office for the Nomads as a section of the Division of Social Services<sup>55</sup>.

The analysis of the document clearly indicates the need to operate on the Roma issue by a control of presences, through actions focused in the stopover camps; this priority may not be required in the framework of interventions related to the legal framework, but is nonetheless relevant in the most varied spheres of daily life. The decision determines, for example, how large camps should be: "The total receiving capacity of these structures allows the establishing of the maximum number of persons that can be accommodated" or the procedures to obtain a staying permit for the respective areas: "Each nomad family, be it Italian or foreign, will be given by the Office for the Nomads and Foreigners a document proving the respective presence and granting the right to an extended stay (6-9-12 months) in the camps, by opening a new file of camp residence"; the staying was closely related to mandatory school attendance: "The permit for extended stay shall tend to coincide with the school year to favour the fulfilment of the duty for children of school age to attend school, and failure to observe such obligations leads to sanctions that may lead to the withdrawal of the stopping permit".

The primary competence for the stopover areas falls under the responsibility of constituency offices in direct cooperation with the Office for the Nomads, entrusted, in a first stage, with two roles:

- operational, by maintaining a register of the families present in the various camps: "The Office manages the maximum admittance limit and keeps potential waiting lists while promoting, if necessary, movements between camps to favour group integration";
- research, with reference to the needs of control and identification: "The Office for the Nomads checks, as already mentioned, the possibility to award housing for the camp population, on condition of meeting certain criteria".

In order to perform these actions, social workers contact families and deal with various issues related to accommodation in a stopover area, such as drafting documents, performing administrative tasks and health checks, and supporting school attendance by children.

The arrival at Turin of the refugee Roma coming from former Yugoslavia in the nineties changed the picture of Roma presence in the city and influenced measures aimed at them. A first series of issues is related to housing. Initially inserted into the stopover areas<sup>56</sup> that, in time, had become overcrowded and unmanageable, Yugoslav Roma showed more discontent than others with regards

---

<sup>55</sup> It must be noted that the Decision of 1984 refers to authorized stopover areas; at the time there were no spontaneous camps yet.

<sup>56</sup> Families were accommodated in camps where their relatives were already living or according to their area of origin.

to their housing conditions and the need to find a solution in conventional housing, like in their country of origin. The Office for the Nomads, in close collaboration with the Turin Municipality, gave a positive answer to this request, also considering Roma population for the allocation of public housing.

It is during this second stage that the definition of a change in the functions of the Office began; some turned into “controllers” and managers of the stopover areas and others became promoters of social initiatives. This line of intervention became even more obvious after the arrival of large numbers of Romanian Romas since 2000; in 2005, for instance, the Local Administration decided upon the approval of the project “Cold Emergency” which gave Romanian Roma families a chance to live on the Basse di Stura Street during the winter period, also providing them with heated trailers. The Office for the Nomads had the task to select the families with the highest risk degree (minors, elderly people). This plan was repeated for three consecutive years (2005-2008). Another answer of the Municipality of Turin was the activation of project “Abit-azioni” [housing actions]<sup>57</sup>, which, in the period 2008-2010, inserted 30 families (28 Romanian Roma and 2 Slavic Roma) on the real estate market. As with other Offices for the Nomads in Italy, Turin’s is beginning to introduce new activities to sustain social insertion: hygienic and healthcare prevention, school admittance and monitoring of minors, promotion of professional training, sensitivity campaigns and support to labour market insertion, financial support for families choosing to live in houses and monitoring of spontaneous camps<sup>58</sup>. The Office has also been a recipient of European financing as was the case in the framework of the project “ROMA Citizens of Europe”. This project, financed by the European Commission within the Community Initiative Equal Phase II, has implemented new strategies aimed at creating as many work places as possible. Today, the Office is also involved in monitoring spontaneous camps and in the training and insertion of Romas on the labour market, both initiatives sustained and financed by the Division of Social Services in cooperation with the Centre for Employment.

Interviewed Office employees<sup>59</sup> admit that there have been a series of changes in functions over the years and that, from their point of view, future perspectives of this service are also questionable. First and foremost, the framework for action has substantially changed; while in the first phase the main priority was the management of stopover areas (housing), with the placement in houses or other places of those remaining outside the stopover areas, today the main focus is on *recognizing* the person, by ownership of valid documents and through network activities with constituency offices and with other offices of the municipality or of the third sector.

---

<sup>57</sup> Project found in the annex to the same research report.

<sup>58</sup> Prefecture of Turin, Turin City Council, 2010 Report, *Inter-Institutional Observatory Regarding Foreigners in the Province of Turin*.

<sup>59</sup> Interviews carried out during May 2012.



With regards to the future of the Office, social workers consider that, in spite of the extended budget cuts, this structure shall definitely continue to exist, probably with a change of name (they consider the term “nomad” to be outdated) and with a revamped image. However, they deplore the legislative void on a national level; and they hope that the National Strategy will somehow fill the shortcomings and dysfunctions the service experienced in recent years. Another critical element signalled by social workers is related to the reduction in resources invested in all social policies in our country as a consequence of funding cuts. Against this criticism coming from social workers, we must clarify that, even in 2008, in the midst of the crisis, the Office for the Nomads of Turin increased the number of professionals in their employee pool, particularly in the administrative area.

The difficulties faced by social workers cannot simply be the outcome of the inadequacy of available resources for social policies or the lack of a national strategy; this is a common situation for the social sector in our country, as stated by Ranci Ortigosa. “The current crisis in our welfare derives from the inadequate reading of needs and, as a consequence of the incorrect projection of answers, the lack of organization and the limited efficiency and efficacy of interventions. This is the product of a continuous focus on public institutions and insufficient use of competencies and resources available in the third sector and in society as a whole, according to a reading that is re-corrected and non-instrumental for subsidy”<sup>60</sup>.

This general reading of the difficulties of the social service can be found in the Office for the Nomads in Turin.

While some initiatives by the Office were praiseworthy and had a large impact, especially in the structural organization of the service, one must signal the fact that the activity proposed for the Roma and Sinti populations often turned out to be inefficient. Sector workers are devoutly dedicated to the insertion on the labour market with positive results, however, school inclusion should increase and families should find a way to sustain the cost of rent. There is a strong collaboration with the third sector, but an informal one and with an informal character: according to third sector workers, the collaboration is limited to updating a few initiatives, without structuring practices of interaction, as suggested, among others, by the specialized literature and by the legislative interventions in terms of subsidies. This often creates a superposition of roles between the municipality and the private sector, situation which is clearly visible in the case of schools, which do not fully understand which institutions they should address and why. Furthermore, the Office for the Nomads has a great potential for action which, unfortunately, is not used due to a constant subordination of service activities to political cycles.

To this extent, it is possible to understand the consequences of the re-proposition, as of 2008, of both an institutional and political emergency framework for the RSC policies, framework clearly and often limitedly defining the possibility of intervention of the social services. Also, besides this global framework, social

---

<sup>60</sup> Emanuele Ranci Ortigosa, 2007, Preface in Paolo Ferrario, *Politica dei servizi sociali: Strutture, trasformazioni, legislazione*, Carocci Faber, Rome, p. 26.

workers may not be able to participate in certain initiatives or conferences as they do not have a permission that must come from “above”. This institutional relation limits significantly the actions of the office, which remains “stuck” in a spiral of ambiguity: on one hand it gives more and more attention to the dimension of social inclusion for the RSC, on the other hand it has to follow political and programmatic directives pursuing other purposes.

It is possible to conclude that the activity of the Turin office has been less self-contradictory in recent years than that of other municipalities in terms of mixing social interventions and control policies throughout the State of Emergency. However, these offices are not the level of the administrative chain where exclusive interventions for the Roma are designed. The Office for the Nomads instead constitutes the symbol of a differential treatment for the RSC population, which that will have to change in the coming years in order to achieve an integrated and multidimensional approach to migration, conducive to a real integration of the Roma population.

### **3.4. The State of Emergency: political problem and consequences on individuals**

The goal of this paragraph is to analyse the effects of the declaration of the State of Emergency. We therefore wish to consider the main political measures issued within this institutional framework, also signalling the reconfiguration of the institutional architecture and the competences regarding the issue of the Roma, by checking the main consequences on the target groups of these interventions. In order to do so, we shall begin with the analysis of the measures that resulted in the establishment of the State of Emergency, to then focus on the events in Rome and Milan, namely the cities that, out of the five involved, have obtained the largest amounts of public financing.

As already mentioned, the State of Emergency was supposed to end on 31 May 2009; however it was extended first until 31 December 2010, and later until 31 December 2011. On 28 May 2009, the State of Emergency was also proclaimed in Turin and Venice, other cities with either historic or recent presences.

In the regions of Lombardy, Lazio, and Campania, 30 May 2008 saw the issuing of three orders for operational application, leading to the appointment of three prefects for Milan, Rome and Naples, “*delegated commissaries for the performance of all the necessary interventions to overcome the State of Emergency*”<sup>61</sup>. Orders are documents issued to implement the decrees issued by the government. These texts define the tasks of the Extraordinary Commissaries. In Article 1 under paragraph 2 (the tasks of the Commissaries) we read:

---

<sup>61</sup> Order of the President of the Council of Ministries, No 3676, No 3677 and No 3678 of 30 May 2008. Emergency dispositions of civil protection to face the state of emergency in the camps of nomad communities on the territories of regions Campania, Lazio and Lombardy By Orders No 3776 and 3777 of 1 June 2009 the provisions were later extended to the provinces of Piedmont and Veneto; acc. [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione\\_civile/0987\\_2008\\_06\\_03\\_OPCM\\_30\\_05\\_08.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/protezione_civile/0987_2008_06_03_OPCM_30_05_08.html).

- a) defining action programs for the overcoming of the emergency;
- b) monitoring the authorized camps where there are nomad communities and identifying illegal camps;
- c) identifying and carrying out a census of persons, even minors, and families present in the places referred to under point b) by photographing”.

The issue of the census has stirred a wide debate regarding the issue of rights and of national and international protection, topic which we will deal with further on in the report; focusing on the general normative framework and on the actual results, two blind spots are apparent:

The first one is that the declaration of the State of Emergency dramatically alters the system of *governance* that had been only applied to the regions until that moment, from a normative point of view, Municipalities and their offices becoming the focal point of public intervention on the issue of the Roma and Sinti. In the organization of the Italian State, prefectures are a detached section of the central government, they answer directly to the Council of Ministers, they are its representatives on site, they are therefore designated by the highest institutional level and are not elected. Both operatively and symbolically, the Emergency Decree of 2008 dismissed local political powers and their administrative offices, as the central government took upon itself the right and power to intervene on what it considered a matter to be solved with *urgency*.

The second central point is that an Emergency Decree vests the Extraordinary Commissaries with the power not to adhere to ordinary laws in force. The same paragraph 2 of Article 1 to the Orders of 30 May 2008 stated that the Commissary could also act “...in derogation from the dispositions in force in matters of environment, territorial landscape, hygiene and healthcare, town planning and local police”. In the case of the Nomad Emergency, for instance, the Rome Commissary could ignore environmental, archaeological and healthcare restrictions in force in the area where the new equipped village of La Barbuta was built; similarly, he could ignore the procedures regulating public acquisitions, as was the case with giving the Italian Red Cross the task to perform the census of the illegal camps and of the equipped ones and subsequently assigning it a monitoring activity within the main camps in town<sup>62</sup>.

From our point of view, this aspect must be studied more in-depth. However important from a symbolic and political point of view, such a reconfiguration of institutional powers and responsibilities cannot be considered a novelty in the Italian political framework. Ever since 1992<sup>63</sup> the decree of emergency has impressively proliferated in our country, in many areas of institutional intervention: starting from the issue of waste in the regions of Calabria and

---

<sup>62</sup> These activities undertaken by the Commissary would have been cancelled, or resumed by the local administrations as per the normal administrative procedures, if the sentence of the State Council, denying the basis of the State of Emergency, were to be confirmed.

<sup>63</sup> The current rules in force with regards to the State of Emergency were issued by Law No 225 of 24 February 1992.

Campania, to the management of responses in the aftermath of the earthquake that hit L'Aquila, to the organization of large sports events as in the case of the World Aquatics Championship in Rome in 2009. This proliferation has stirred a great debate on the legitimacy of such decrees and their respective implementing orders, which led to many appeals to the Constitutional Court. One of these appeals forced the Constitutional Court to clarify that all the orders related to the declaration of the State of Emergency, besides *“observing the general norms of the legal system”*, namely the Constitution and Community laws, must also show *“a relationship of conformity and proportion between the adopted measures and the quality and nature of events”*<sup>64</sup>.

In an attempt to apply this sentence to the issue of the Nomad Emergency, and partially reviewing the reasoning developed by the decision of the State Council, we examine the results of the first measure of the decrees on the Nomad Emergency: *“the identification and census of persons”*. The censuses in the cities of Milan, Naples and Rome led to the registration of a total of 12,246 Roma and Sinti living in camps, be they legal or illegal, 5,436 of which were minors (source: The Ministry of the Interior<sup>65</sup>). When comparing this figure to a total population of the three cities involved (data from the National Institute of Statistics from September 2011), of 5,074,226 inhabitants, the share is 0.24%. Considering that on the grounds of the Italian law the “State of Emergency” is used in cases of *“natural calamities, catastrophes and other events which due to their intensity and size need to be fought by extraordinary means and powers”*, one can easily understand the clash between the notion of “necessity and urgency” and the “relationship of conformity and proportion” found in the text of the Constitutional Court.

As anticipated, the beginning of the census has stirred a debate on the form and substance of an initiative which was a complete novelty for our country. A first element of discussion was the fact that the order required a census of Romas, *“even minors, of the families present in the places in point b), by photographing”*. This measure created a very strong institutional conflict between the Rome Prefect at the time, Carlo Mosca, who refused to give the order for the *photographing* of minors, and the Minister of the Interior at the time, Roberto Maroni. In a movement deemed by the press truly autocratic, Prefect Mosca was replaced by the current Prefect, Giuseppe Pecoraro.

In Naples, on the other hand, while waiting for more specific indications, the census form distributed (and subsequently withdrawn) in the historic camp of Scampia, in the extreme outskirts of the city, had empty spaces for a photograph and fingerprints and included questions on *“religion”* and *“ethnicity”*<sup>66</sup>.

The census immediately became the centrepiece of a series of legal actions supported by several national and international associations; the first outcome

<sup>64</sup> Decision No 284 of 2006 of the Constitutional Court.

<sup>65</sup> See: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/speciali/censimento\\_nomadi/](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/), last accessed on 15 May 2012.

<sup>66</sup> Form reproduced by the newspaper La Repubblica of 11 June 2008, the Naples edition.

was that, from these actions, there was a decision by the Administrative Court of the Lazio region, competent in this type of conflicts, which in 2009 cancelled the section of the order requiring the collection of photographs of minors, as it violated general principles on personal freedom, the norms for the protection of minors, and those regarding the treatment of sensitive data<sup>67</sup>.

To conclude, it is necessary to admit that it would be wrong to consider that the Decree of Emergency of 2008 was a radical point without anticipation or precedence. The definition of an exceptional situation and the redefining of the *governance* system in the Roma issue are rather the results of a gradual process.

In the recent history of public policies in the city of Rome, in particular, we can clearly identify a set of political and administrative steps that determined a progressive shift of “Roma policies” from the framework and language of “social measures” to that of *public order*, with constant reference to emergency. In 1994, the Nomads Plan, as it was called by the administration of Mayor Rutelli, ordered the creation of 10 great camps to reduce the number of illegal ones. In 1999 the plan was re-launched with an investment of 12 billion liras. The equipped camps in the dei Giordani Street and in the Salstradati Street date back to that era. Between 2005 and 2006, the administration of Mayor Veltroni decided the building of the Solidarity Villages at Castel Romano and on di Salone Street, built to contain 800 and 700 persons, respectively. The village in Castel Romano was especially built, for “emergency” reasons, in derogation from the norms in force regarding environmental protection<sup>68</sup>.

But derogations from the national legislation do not stop here; On 18 May 2007 the Minister of the Interior at the time, Giuliano Amato, partook in a meeting with the Prefect at the time, Achille Serra, the Mayor Walter Veltroni, the President of the Province of Rome, Enrico Gasbarra, and the President of the Lazio region, Piero Marrazzo. It was during this meeting that the *Pact for a Safe Rome* was signed. Among various measures, there was the building of four “Solidarity Villages” (in addition to the ones already in existence), in derogation from the town planning restrictions and ad hoc management regulations, marking the beginning of a series of evictions of irregular camps<sup>69</sup>. Also important on the path leading to the May 2008 decree was what the media named “the Reggiani murder”. On 30 October 2007, a young Romanian, domiciled in a small hovel in Tor di Quinto, raped and murdered Giovanna Reggiani. Two days later, the Council of Ministers approved a Law Decree containing “*emergency dispositions for removal from the national territory for reasons of public safety*”, a measure also having an impact on the European norm on free circulation of community citizens. This decree, a year and a half before the Nomad Plan, awarded the Prefect the right to banish directly a foreign citizen for “*imperative reasons of public safety*”. The second day, the illegal camp at Tor di Quinto was levelled to the ground by municipality bulldozers, initiating a series of similar measures, especially on the banks of the Tiber River.

---

<sup>67</sup> TAR Lazio, Decision No 6352 of 1 July 2009.

<sup>68</sup> Daniele U., 2011, *Sono del campo e vengo dall'India. Etnografia di una collettività Rom ridislocata*, Rome, Meti.

<sup>69</sup> Pact for a Safe Rome, Rome, 18.5.2007, <http://www.errc.org/cms/upload/media/02/9A/m0000029A.pdf>

Reasons of public order made Veltroni, the Mayor at the time, emphasize publicly as a positive result the eviction of 5,000 Romas in the first months of 2008; in a similar manner, the current Mayor Alemanno uses the number of evictions as a preamble and climax of any discussion regarding the issue of Romas in the city.

Despite the change in local administrations and national governments, the emergency framework has worked as a constant element, increasingly consolidated, of the institutional apparatus; within the framework of the emergency there were repetitions of practices leading to an increased separation of the Roma and to their violent removal.

### **3.5. Public Resources and the Local Implementation of the Emergency**

As shown above, the decree of the State of Emergency by the newly-installed Berlusconi government in 2008 appears not to be an exception, but rather the last step in a long process that, by referring to the issues of safety, public order and control of the Roma camps, led to the total reshaping of the institutional framework and of the actors involved in the creation and implementation of Roma policies. By defining “the Roma issue” as an issue that cannot be solved by normal social policies and as an issue whose solution “requires no further delay”, an increasingly differentiated legislation, outside ordinary law, could be gradually applied.

A significant example is the regulations of the Solidarity Villages, which came into force in 2009<sup>70</sup>:

the Supervisory Board is tasked with the registration of village inhabitants and checks their identity upon entering. It is also required to identify occasional visitors (Rome Regulation).

**or:**

visiting relatives, friends and acquaintances may have free access to the camp to visit the person they desire, upon identification with the social manager. The persons in the above paragraph may be subject to identification controls by the local police (Milan Regulation).

Considering that these regulations also apply to “guests” of Italian citizenship or to EU or non-EU citizens legally domiciled in Italy, these regulations are blatantly contradicting Article 17 of the Italian Constitution<sup>71</sup>, which warrants freedom of movement “except for those limitations established by law *in general* for reasons of health and safety”. *In general* and not *in particular* and furthermore for reasons of “ethnic” belonging<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> On 5 February 2009 in Milan and on 18 February 2009 in Rome. Available at: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/minoranze/0670\\_2009\\_02\\_19\\_regolamento\\_roma\\_villaggi\\_nomadi.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/minoranze/0670_2009_02_19_regolamento_roma_villaggi_nomadi.html), last accessed on 21 May 2012.

<sup>71</sup> Constitution of the Italian Republic, Part I, Title I, Article 16, paragraph 1: “Every citizen has the right to reside and travel freely in any part of the country, except for such general limitations as may be established by law for reasons of health or security.”

<sup>72</sup> This reasoning was used during the above-mentioned TAR appeal.

Commissaries were also in charge of the building and enlargement of the villages, alongside evictions. This is another “blind spot”. The already mentioned orders also highlighted the need to provide minimum levels of social and health services, measures aimed at favouring the social insertion and integration of persons who had been transferred from authorized camps, especially referring if minors (...) and at the enhancement of school attendance and the beginning of a professional path, as well as the building or recovering of houses<sup>73</sup>.

The analysis of actual measures undertaken leads to the conclusion that these directives were almost completely disregarded.

We are first and foremost considering the city of Rome, where Mayor Alemanno, together with the Extraordinary Commissary Pecoraro, issued the Nomads Plan in 2009, organized “in two fundamental directions: one was the *structural reorganization* of the Roma camps in the capital city; the other was to *value the individual*, to eliminate discriminations and to promote the principle of equal treatment regardless of *ethnic origin*”<sup>74</sup>.

According to the document, the presence of Roma and Sinti was concentrated in over 80 “illegal” camps, 14 of which were “tolerated” and 7 “equipped”, with no mention to those living in houses. The “urgent” census referred to above counted 2,200 persons in informal camps, 2,736 in “tolerated” camps and 2,241 in “equipped villages”. Thus, for the capital city of Rome, the persons belonging to the Roma and Sinti population were estimated to be 7,177 in over 100 camps. The plan provisioned for 13 “equipped villages” (Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano, Cesarina, Lombroso, Ortolani, Salstradati, La Barbuta, 2 new mega camps and a transit structure) with a possibility of accommodating maximum 6,000 Romas and Sintis. Prefect Pecoraro and Mayor Alemanno signed a plan of intervention including 2,177 of the persons from the census of the previous year, establishing a novel “fixed number” for Roma presence in the city, a limit that functioned as an actual attainable objective, achievable by closing all informal camps and the “tolerated” ones.

Based on this plan, the administration and the Extraordinary Commissary obtained a financing of 32,445,000 €. This impressive figure was transferred in January 2012 and was completely used for what the Plan defined as “*the reorganization of Roma camps in the city of Rome*”.

It is actually difficult to identify the real amounts spent by the municipality and to track every single expense. The opaque character of the management of such a huge amount of money has generated widespread criticism, in such a way that Commissary Pecoraro had to make a public statement during an extraordinary Local Council assembled *ad hoc* on 10 March 2011. On that occasion, Prefect

---

<sup>73</sup> “Guidelines for the Application of the Order of the President of the Council of Ministers” of 30 May 2008, No 3676, 3677 and 3678, regarding the camps of the nomad communities in the regions of Campania, Lazio and Lombardy. Available at: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/speciali/censimento\\_nomadi/](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/)

<sup>74</sup> *Plan for Social Regulation in the Capital City of Rome*, p. 175, available on website [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano\\_regolatore\\_sociale.wp#a5](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano_regolatore_sociale.wp#a5) – last accessed on 25.2.2012.

Pecoraro and Mayor Alemanno once again limited themselves to listing the work done and that still to be done. While trying to estimate, from the little available data, more informal than official, three main lines of expenses can be identified.

First and foremost, the identification of unauthorized camps cost approximately 6 million €, for a total of 400 operations.

The second line of expense was the building of a new Solidarity Village, that of La Barbuta. The new camp stretches on 4 hectares and includes 16 housing modules of 24 and 32 square metres, with an accommodating capacity for 650 people. The finalisation of this camp was currently blocked by the sentence of the State Council, but upon completion of works, the total cost should be of approximately 10 million €<sup>75</sup>.

The third line of expense was related to the building of 7 equipped villages and the closing of two “tolerated” camps, the one in Casilino 900 and the one in La Martora. Beyond the expenses, this set of actions proves to be especially interesting since it presents the political perspective followed by this local administration.

The closing of the historic camp of Casilino 900 and the ensuing process of “densification” — a term used by the administrators — of the other villages constitutes a representative case that we need to analyse briefly<sup>76</sup>.

Camp evacuation started on 19 January 2010. As opposed to what previous Mayor Veltroni had succeeded, this eviction was not accompanied by the opening of a new camp. During the following four weeks, 618 persons were transferred to 4 “equipped villages” and a reception centre. More precisely: 96 in the Village on Canoni Street, 173 in that of Camping River, 40 in the dei Gordiani Street, 200 in the di Salone Street and 64 in a reception centre on Amarilli Street. Only few families refused the solutions they were offered, preferring autonomous ones, and found accommodation with relatives in other camps.

The closing of the camp in Casilino 900 included the relocation of the residents to already opened camps, more precisely by occupying those spaces that were meant to be common spaces in the existing camps. A good example is the equipped village on di Salone Street. At the moment of its construction in 2006, there were three places used by inhabitants for celebrations, common activities or as playground for children. In the winter of 2009, the places were filled with containers to house the inhabitants coming from Casilino 900. Thus, already limited vital space was further reduced. Today, on an area of 23,000 square meters, there are 198 containers accommodating 1,076 persons, almost twice the amount allowed by the applicable regulations<sup>77</sup>. Furthermore, the village has a single way in or out and is surrounded by a wire mesh fence 2.5 metres high. The entire perimeter and a part of the internal spaces are supervised by 30 cameras. The containers, of

<sup>75</sup> Lacking official data and statements, we refer to the estimate presented by researchers of the 21 Luglio Association; see <http://www.paesesera.it/Politica/La-Barbuta-il-campo-che-nessuno-vuole-Costato-ai-cittadini-10-milioni-di-€> — last accessed on 25.2.2012.

<sup>76</sup> See Daniele U., 2011, “Nomads” in the Eternal City. Local policies and Roma participation in the “emergency” era, in *Géocarrefour*, VOL 86-1/2011.

<sup>77</sup> Lazio Region, Regional Regulation No 18 of 24 October 2008, *Regulating Open-Air Reception Structures*: [http://www.comune.roma.it/was/repository-ulry/ContentManagement/information/N1442793624/RegReg18\\_08.pdf.pdf](http://www.comune.roma.it/was/repository-ulry/ContentManagement/information/N1442793624/RegReg18_08.pdf.pdf). — last accessed on 25.5.2012.



various types and shapes, have an average size of 24.80 square metres<sup>78</sup>. Upon a quick calculation, inside the Solidarity Village of the di Salone Street, there are on average more than 5 persons living in a container measuring less than 30 square metres. Also, the village is at a distance of approximately three kilometres from any service and is linked to the latter by a road without a sidewalk and public lighting; the first bus station is a kilometre and a half away.

The cost of purchasing and installing the new housing units, for the village in di Salone Street and the one in dei Giordani Street, was of 2,716,000 €. The result of this enclosing and “densification” operation is a 25% increase in the resident population of the camp on di Salone Street, without a budget for any intervention to improve structures and services. Similar considerations can be made for another 7 villages in the city. In fact, the over 32 million allotted were spent exclusively on these operations which, by forced evictions or more or less mutually agreed transfers, have led to an increased concentration of Romas inside the camps, at the same time decreasing living standards and moving the Roma population further away from the city and from Italian society. It is once again relevant that, at least for Rome, the phase in the Nomads Plan that “*tends to value the individual*”<sup>79</sup> has not started yet.

However, the management of the funds allocated for the emergency from the Municipality of Milan is different. Here, too, there was a plan, called “Project for retraining, securing and enlarging areas that are nomad camps, social integration of the resident population and elimination of some areas”. However, despite the “emergency” context, aggravated amongst others by the consequences of the safety decree signed by the Minister of the Interior, and in spite of the non-involvement of the Ministry for Social Policies, a significant part of the project and of the fund requested was devoted to the issue of social interventions.

The Municipality of Milan obtained a financing of 13,115,700 €. The largest part of which (9,115,700 €), was intended for structural interventions in the camps, namely making them adequate to the requirements and the reassessment of the camp on Idro Street, making it compliant with requirements and reassessing the camps on Chiesa Rossa and on Martirano streets, closing the camps on Bonfadini, Negrotto, Novara and Triboniano streets. Approximately 450,000€ were spent on installing video surveillance in the camps.

The rest of the funds (5 million €) was invested in social projects. For the performance of the latter, the local administration chose to use management institutions, which had already been working in the camps since February 2008<sup>80</sup>, after winning the public tender procedure for the social management of camps through social aid. In May 2010, each management institution signed a convention

---

<sup>78</sup> Data collected by the 21 Luglio Association of Rome and published in the research “Excluded and Agglomerated” in 2010. [www.21luglio.com](http://www.21luglio.com)

<sup>79</sup> Plan for the Social Regulation of the Capital City of Rome, p. 175; available at: [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano\\_regolatore\\_sociale.wp#a5](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano_regolatore_sociale.wp#a5) — last accessed on 25.5.2012.

<sup>80</sup> Local camps receiving social aid are: the two areas on the Novara Street managed by the Consorzio Farsi Prossimo and the Cooperativa Intrecci; the camps on Impastato and Chiesa Rossa streets, entrusted to Progetto A; the camps on Martirano and Negrotto streets, entrusted to Cooperativa Azzurra; the camp on Bonfadini Street, entrusted to Padri Somaschi; Idro Street and the four areas on Triboniano Street, entrusted to Casa della Carità. For Triboniano, the bid for management starts in January 2009.

with the Extraordinary Commissary and with the local administration, titled “implementing the social interventions provisioned by the project”.

The project of social promotion focused on two areas of intervention: housing and work. In order to facilitate the insertion on the labour market and to guarantee the economic autonomy of families, 850,000.00 € was given to CELAV (The Centre for Labour Mediation: The Office of the Municipality of Milan for the insertion in the labour market), which drafted a project for the insertion on the labour market, based on apprenticeships and training grants envisaging possible employment. This opportunity of insertion on the labour market, in spite of the crisis period, has especially outlined the great potential of women: of the 22 training grants, 19 were awarded to women, but unfortunately only 4 of them reached employment, not because of the lack of training, but for the simple reason that the training grant could not be transformed into actual job offers<sup>81</sup>.

Within the project of social promotion, another two actions were included: receiving unaccompanied minors and creating projects for assisted repatriation for non-EU citizens or the return to the country of origin for the European citizens (400,000.00 €<sup>82</sup> in collaboration with Avsi).

Another 250,000 € were allotted to be used for expenses related to closing legal camps or to removing the families whose permit was revoked, which led to the eviction of dwellings, storage facilities and warehouses, and the removal of containers.

The most interesting aspect of the Milan experience is definitely the fact that 2,500,000 € were intended for projects having the single purpose to reach housing autonomy. It is a set of actions whose priority goal was to close some Milan camps through experimental social measures.

First and foremost, there was a provision for the renovation of apartments in the property of public institutions, foundations and associations, having social purposes, to be intended as temporary and paid accommodation for the families involved in the project. The cost of renovation, according to the provisions in the Convention for Social Interventions, signed by the Prefecture, Municipality and the managing institution, lies with the local administration. The available resources were of 300,000.00 €. With these funds, 25 apartments in the property of Aler were renovated, that the region of Lombardy, by Decision IX/000440 approved in unanimity in August 2010, entrusting the apartments to associations and social cooperatives.

---

<sup>81</sup> Considering the currently existing challenges in the labour market and the generally precarious offer of employment, it is difficult to establish the effective objectives reached in the projects of labour market insertion. To this extent, we can provide some figures regarding users living in the camp on Triboniano Street: 73 adults initially accepted to enter the process, following an interview with the social workers of Casa della Carità, with whom a family autonomy project was created. All those accepting the proposal participated in a first interview at Celav. During the project, a large number of adults gave up in the process, as they chose to return to Romania. However, at least 22 persons underwent the process, entering apprenticeship (two persons) or obtaining training grants (20 persons). At the end of the project, four women were successfully employed in the places where they had undergone the training activity.

<sup>82</sup> Triboniano, the largest camp of Milan, was the only one to be effectively closed on 29 April 2011, there was no instance of receiving any unaccompanied minors, as all of them were with their own families. On the other hand, the possibility to obtain financing by returning to their country of origin involved 49 families that chose to return to Romania.

Secondly, the project offers the possibility of economic sustainability to the families that find a house to rent or who decide to buy a house. The economic contribution is of 8,400 €, split in a first instalment of 3,000.00€ for initial expenses (painting, furniture purchase, installing utilities (electricity and water etc. ...)) and a monthly contribution that can reach a maximum 450.00 € for the first year as rent support.

Another point is the usage of funds destined for unaccompanied minors and assisted repatriation; many families in the camp on Triboniano Street have chosen to return to Romania. For the 49 families involved, a contribution of 15,000.00 € was issued for the building or renovation of their own dwelling. The contribution was divided, thanks to the mediation of Avsi, in 180.00 € monthly, for 12 months, and two or three further contributions according to the total value or the advances on the house renovation.

Casa della Carità, which was managing the social aid for the camp on Triboniano Street, is one of the organisations that were asked to perform activities aiming to the abandonment of the camp and to support housing autonomy.

The first step was the organization of two public meetings to illustrate all the families the possibilities offered by the Maroni Plan. Afterwards, during three months, social workers met each family to explore the approachable path for each family. Gradually, the adults were offered possibilities of insertion on the labour market, in joined operation with Celav, which sent the files for 73 persons. Afterwards, they presented hypotheses of housing solutions for each family, that the family could sustain, also checking their feasibility: the possibility of purchase was suggested, through a 30-year mortgage, the search for a popular house for the families of disabled people and the possibility of living in the apartments rented to Casa della Carità by the region of Lombardy, for a fixed rent. After the beginning of the proceedings and after all the families were inserted into the new homes<sup>83</sup>, the social workers of Casa della Carità continued to work with the families, not only sustaining them economically for the rent expenses, as established in the programme issued and approved by the Commissary and by the Municipality, but especially facilitating their insertion into the neighbourhood.

This process, combining the exigency of the administration to close certain camps with the objective to find new housing solutions for Roma families, was greatly slowed down by a judicial event with clear political repercussions.

After the approval in August 2010 of the decision by which 25 apartments were allocated for the carrying out of the Maroni Plan, some representatives of the Regional Council denied the decision taken and announced publicly that no house in the public housing fund was to be assigned to Roma. At the end of August, Regional Councillor Romano La Russa started implementing the policy by stating that “no houses will be given to the Roma”; as a result many other political

---

<sup>83</sup> Of 104 families present at Triboniano, 49 returned to Romania, 49 were relocated in Lombardy; 1 was received by the Casa della Carità; 5 did not find and did not seek solutions and, after spending 5 months in a reception centre of the municipality, they were removed; one of these families refused a housing offer.

representatives at a national level (Minister Maroni), regional level (Councillors Boni, La Russa), provincial level (Bolognini), local level (Councillors Salvini and Fianza, De Corato) stated that public housing had in some way or another been awarded to the Roma. Paradoxically, while local and national politicians made increasingly callous statements, Roma families participating in the project were summoned at the Prefecture to sign, together with the Extraordinary Commissary, the project approved by the Municipality and the Prefect, by indicating the houses and defining the rent subsidies to be received during 12 months. The peak of the dispute was reached on 27 September 2010, when a meeting was held at the Prefecture, at a high level, among top institutional figures involved: Minister Maroni, the President of Lombardy Formigoni, Regional cabinet member La Russa, President of the Regional Council Boni, the President of the province Podestà, Regional Safety cabinet member Bolognini, Mayor Moratti, Vice-Mayor De Corato and cabinet member Moioli. During the press conference held at the end of the meeting, the Minister of the Interior confirmed that no house would be allocated to the Roma and that the Prefect had found alternative solutions. Thus, another sharp political dispute with national resonance was lit. The consequence of this decision was the blocking of apartment allocation, despite the fact that Casa della Carità, as the managing institution, and the Roma families, as beneficiaries, had copies of the project approved by the Extraordinary Commissary and by the local administration, and of the decision approved by the Regional Assembly, namely documents formally obliging the institutions now refusing to uphold them.

Faced with these contradictory actions by institutions, it was relatively easy for the Roma to decide to sue the Prefecture and the Municipality, requesting them to uphold the agreements stipulated between the families, the management institution, the Municipality and the Prefecture. The episode ended on 20 December 2010, when the judge forced the Municipality and the Prefecture to uphold the signed agreements. At the moment of the decision, the same political representatives, protagonists of the disputes a few weeks before, restarted their media battle against the allocation of public housing to Romas, however, as of January 2011, right after the end of the last renovation works, the families could leave the camp and enter their homes.

This political-legal episode has generated a lot of noise in the press and a subsequent opportunity of visibility for a part of the local political class, who, using flashing slogans and declarations, continued to use the issue of the Roma instrumentally. This episode led to a significant delay in the implementation of the project, but changed neither the objectives, nor the overall result of the project.

When assessing the emergency policies implemented in Milan, we must first and foremost admit that, two years after signing the convention between the Municipality, Extraordinary Commissary and management institutions for social interventions for the closing of four camps, only the camp of Triboniano, namely the largest one and the most involved in the political debate, was closed at the end of April 2011; for the last camps actions have taken a very slow pace.

The closing of the camp is definitely considered to be a positive fact, since none of the camps in Milan can guarantee basic dignity conditions, both hygienically and socially. Today, the experience of those living in apartments rented from private individuals and in those managed by associations turns out to be positive. In general, families have adapted to the new context, appreciating the improvement in living conditions, and have established good neighbourly relations with the others inhabitants of the blocks. For many, it was not difficult at all to pay their subsidy expenses at the end of the subsidy period, and they managed to keep their houses without any difficulty: only a limited number of families have expressed their doubts regarding the subsidy. There were greater difficulties for the families that had found houses on the private market, difficulties mainly related to the amount of rent. An important factor for the success of the project was the social orientation activity for the families; we are referring to hard work in the initial phase of installation, which has progressively decreased in intensity when families reached autonomy and improved their ability to build relations with the neighbours and to address the social workers only at moments of actual difficulty. Beyond the development of any such action, it seems important that we outline the fact that none of the families living today in apartments perceives this condition as an imposition constraining them to change their style of living; on the contrary it seems like they have developed expectations and desires to further improve their living conditions for themselves and for their children.

In our opinion, the most important distinction between the success or failure of these projects regards the clarity of the migratory project of families involved: their choosing to live and invest their own resources in Italy is an essential resource to perform mid-term changes regarding their own condition; we are referring to a future also built on difficulties and sacrifices, for attainable well-being, a future that however remains closed, as they continue to invest, both economically and emotionally, in their country of origin, maybe to sustain their relatives or to build or enhance their own dwelling.

To this extent, our experience allows us to assert that the choice of those accepting an economic contribution to return to their country of origin, although on one hand facilitating the renovation of the dwellings in their country of origin or increasing the amount of work or level of business in Romanian villages for a few months, on the other hand did not come across as a project with long-term effects. This part of the project seems to have mostly answered the needs of rapidly closing the camp of Triboniano, however without addressing the consequences on a medium-long term. All the families are aware that, as citizens of a member state of the European Community, the return to Italy is always possible and many of the families seem to lean towards restarting a new migration cycle and settling on the national territory. Their experience of improving their own living conditions in the country should act for them as a stimulus to no longer accept the risk and degradation conditions in the unauthorized camps and to aim for a different form of settlement in Italy.

We must also remark the existence of, on one hand, some investments that proved totally useless, such as those allocated for the purchase and operation of the video surveillance installation, which functioned only for a short period of time, and on the other hand, a series of funds that have not been used yet, such as those allocated for the camp in the Idro Street.

The emergency policy in Milan shows, as opposed to Rome, both lights and shadows; in spite of the global framework of its performance and conception, despite important political machinations on certain themes and for short periods of time, the project managed to combine the objective of lawfulness and safety with the efficient social inclusion of the Roma. The closing of the Triboniano camp therefore constitutes an opening towards a possible positive path for the Roma and for Italian society, a path which local administrations and national policies can, with courage and competence, continue to walk on.

### 3.6. Conclusions

The first element to be remarked is the strong *heterogeneity* between the different local contexts and the different historical moments where funds and resources for the Roma were invested; this feature has obviously resulted in the implementation of regional laws that, although identical in drafting, entailed different interventions and, as a consequence, competences established for the “Office for the Nomads”. If this heterogeneity, involving both institutional competences and actual forms of intervention, answers the particularity of local episodes and effectively targets different groups of Roma involved, the problematic consequence that we can foresee is related to the complexity of stratification within the public administration of a level of competencies that should allow for the consolidation and sharing of the most efficient models of intervention.

Another critical point is that competencies referring to the Roma issues have generally remained confined to *exclusive institutional environments*. The interventions on Roma groups have thus become, in some cases, a separate sector of public services, failing to involve and integrate the other competencies and resources, public or otherwise, from the territory, into a global system. The example of the Offices for the Nomads in this instance is obvious: what was imagined as an instrument of specialization and coordination for interventions ended up perpetrating a way of separation and exceptions in the architecture of the administrations.

Another extremely critical element against the institutions called to intervene in favour of the Roma population is related to the condition of *weakness* and the fact that *it depends on political circumstances*. Institutional competencies and architectures referring to the Roma have changed, both on a local and on a national level, in parallel with the change in the public and political debate

regarding: the central character of the themes of public order and safety, the framework of the emergency, the entirely Italian anomaly crossing the entire political spectrum, and twenty years of policies for the Roma. This led to a progressive and constant change of policies and actors called to implement them. This had two consequences: on one hand the technical competencies of the Offices were neither exploited nor fully used. On the other hand, all the propositions of social inclusion that should belong to the offices and social workers “from the social domain” ended up being considered, more and more often, as being of secondary importance as opposed to what, especially in the camps, turned out to be a constant policy, namely the control of the Roma.

Against this scenario, we can only wait eagerly and impatiently for the implementation of the National Strategy, a fundamental occasion to recreate an organic system of competencies and professionalism in our country, in order to dialogue with the Roma and Sinti populations on the national territory.

## 4. European Legislation and Recommendations

*Costanza Frari*

### 4.1. European Legislation

There are a large number of recommendations and resolutions at a European level, drafted and applied for a protection addressing the RSC (RSC) populations. While promoting both international and local action for the improvement of critical exclusion conditions in which many Roma groups are living, these measures cover several issues, such as: fundamental rights, housing, access on the labour market and to health services, schooling of minors, participation and promotion of knowledge. We reach a sort of “paradox”. The national and local normative and institutional framework shows that it cannot offer instruments for protecting these groups, neither as being entitled to human rights, individual and inalienable, nor as a “gypsy” minority. By contrast, European policies seem to be more efficient in answering the needs of these groups, whose reality is often characterized by extreme forms of social exclusion.

#### 4.1.1. The Role of the European Council

The supra-national institution with the highest degree of involvement in the protection of the Roma and Sinti is the Council of European that, in order to reach the widest objective of promoting a common European culture, based on the observance of human rights, democracy and the state subject to the rule of law, carries out an important role in the protection of minorities on the old continent. It is to this institution that we mostly owe the recognition of the Roma as a “minority of Europe”<sup>84</sup> needing protection as such. Also, the institution got involved in the production of recommendations and reports aiming at the identification of the most critical aspects related to the survival of the Roma in Europe. It had a tangible input to the issuing of new projects for the promotion of substantial forms of social inclusion. The resolutions and recommendations do not give rise to legal obligations, but they are politically restrictive and may be used by the national legislative and judiciary bodies as an interpretative guide to identify the scope and limits of the general mandatory texts.

---

<sup>84</sup> Recommendation No 1203/1993 of the Parliamentary Assembly on Roma in Europe.



Despite the previous texts adopted by the concerned Parliamentary Assembly<sup>85</sup>, it was only in 1993 that these minorities were recognised as a “non-territorial” European minority. *Recommendation No 1203 of 2 February 1993* states that: “[a]s a non-territorial minority, Gypsies greatly contribute to the cultural diversity of Europe”<sup>86</sup>. Hence the application of protection principles for these populations, especially contained in the *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, adopted by the Council of Europe on 1 February 1995 — in force since 1998 — which represents the first multilateral legal and mandatory European instrument, dedicated to the protection of national minorities in general. The text promotes the “full and effective equality of minority groups, providing the necessary conditions or the protection of their existence, namely preserving and developing their cultures and keeping their own identity”<sup>87</sup>.

Although this recommendation is considered to be a democratic tool, the Parliamentary Assembly has always, explicitly, promoted a greater participation by the Roma and Sinti community in the relevant works of the Council of Europe and of the Member States, as a further mechanism of democratic oversight. We reach 1995, when the Committee of Ministers created a first permanent body of the Council of Europe with the task to systematically and coherently studying the Roma situation in Europe: The *Committee of Experts on Roma and Travellers — MG-S-ROM* with the main task of issuing guidelines for the development and application of policies for the promotion of the rights of Roma population, considering the results of the monitoring mechanisms of pertinent legal instruments of the Council of Europe. The efforts to “finally give the floor to the Roma” have not stopped, and in 2004, the *European Roma and Travellers Forum* was established, an autonomous entity created with the objective to institutionalize their requests to the Council of Europe. The Forum is a meeting and consultation place, where the National Federations of the Roma, the NGOs and international organizations involved in the fight for improving the living conditions of the Roma in European countries can discuss their own situations, by participating and influencing the decisions regarding them, in an open and official channel. Within the Council of Europe, there is also the *European Roma and Travellers Division*, a specialized office, created to approach directly issues related to European Roma.

---

<sup>85</sup> Recommendation No 563 of 30.9.69 against discrimination and favoring schooling of children and training of adults; Resolution No 13/75 against discrimination and for the involvement of nomads in the preparation and activation of measures concerning them; Resolution 125 of 29.10.81 regarding the role of the local and regional institutions with regards to the social and cultural issues of nomadic populations; the Recommendation of 1983 regarding stateless nomads and those of undetermined citizenship; Resolution of 1984 of the European Parliament regarding the situation of the Roma in Europe.

<sup>86</sup> See website [www.caritas.it/documents/26/4824.pdf](http://www.caritas.it/documents/26/4824.pdf) — last accessed on 7 May 2012.

<sup>87</sup> See link <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm> — last accessed on 30 April 2012.

#### 4.1.2. Current Situation

The involvement of the Council of Europe regarding the Roma and Sinti has increased in time proportionally with the worsening of the living conditions of these populations. The years 2000 turned out to be rather significant from the point of view of issuing norms, by adopting numerous recommendations<sup>88</sup>, both practically, by issuing new integration projects, and by the creation of new specialised offices. As anti-discriminatory European legislation, we remind the two main directives:

*Council Directive 2000/43/EC* of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin  
*Council Directive 2000/78/EC* of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

These directives allow EU citizens to obtain legal protection against discrimination. However, there are still a few obstacles left. One should especially outline the lack of political will to translate the laws in actual long-term initiatives<sup>89</sup>. Italy has been warned by Brussels about this, due to several faults regarding access to education, housing, labour market integration and discrimination (see the following paragraph regarding European recommendations: *Directive 2000/43/CE and the Resolution of the European Parliament of 10 July 2008*).

The European Union started to build a strategic framework for the equal treatment of European citizens and for the increased protection of the most excluded groups, as is the case with the RSC community. Among the instruments that were adopted and that proved particularly useful, there are the universal dispositions referring to themes ranging from the fight against racism to the protection of fundamental rights and to the application of measures, as is the case of *affirmative action*, to guarantee “substantial” equality in general, but also in specific sectors<sup>90</sup>. There are several specific instruments defining policies for the social inclusion of the RSC communities. We remind here the most significant:

- The EURoma network. Established in 2008, it comprises 12 member states<sup>91</sup>. Its aim is to stimulate the use of structural funds for policies addressing the social inclusion of the Roma;

---

<sup>88</sup> See Decision 200/750/EC instituting a community action programme to fight discrimination (2001-2006) and Directives 2004/38/EC, 2004/83/EC, 2005/85/EC for the free circulation and the statute of the refugee.

<sup>89</sup> Rizzin E., Tavani C., 2009, European and International Norms against Discrimination, in Vitale T., edited by, *Politiche possibili: Abitare le città con i Rom e i Sinti*, Rome, Carocci, p. 51.

<sup>90</sup> European Commission, 2010, *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, Report, p. 13.

<sup>91</sup> Bulgaria, Finland, Greece, Italy, Poland, Portugal, the Czech Republic, Romania, Slovakia, Spain, Sweden, Hungary.

- *The European Platform*. It is a forum for exchanging ideas and good practices, instituted by the first European Summit regarding the Roma, that took place in Brussels in 2008<sup>92</sup>, which issued ten fundamental, non-restrictive, principles for the inclusion of Roma:

- 1) Constructive, pragmatic and non-discriminatory policies;
- 2) Explicit but not exclusive targeting;
- 3) Inter-cultural approach;
- 4) Mainstreaming and desegregation;
- 5) Awareness of the gender dimension;
- 6) Transfer of evidence-based policies between Member States;
- 7) Use of European Union instruments;
- 8) Involvement of regional and local authorities;
- 9) Involvement of civil society;
- 10) Active participation of the Roma.

Although most of these principles focus on already-consolidated themes, points two, three and four prove to be rather innovative. Point 2 underlines the importance of not separating Roma-oriented interventions from wider policies. The final objective is indeed the improvement of the standard of living and of the environment for *all* those sharing similar social and economic situations. However, point 3 starts from the idea that both the Roma and society in general may be the object of a mutual process of intercultural learning that may be worthy of a specific attention comparable to that given to the fight against prejudices and stereotypes. Point 4 outlines the need to sustain the Roma by their full participation to the social life, avoiding the occurrence of territorial delimitations or separate labour markets;

- *The Resolution of 31 January 2008*, indicating a “European strategy on the Roma”, is important<sup>93</sup>. The European Parliament reminded Member States of the discrimination (racial and structural) suffered by those who, by the enlargement of the EU have become European citizens in the true sense of the word and beneficiaries (*de jure*) of rights deriving from this condition, proposing an ambitious project to reach within ten years: the integration of all Roma across Europe. The Resolution warrants for the creation of a new Agency for Fundamental Rights to give the issue top priority on its agenda, advising all Member States to adopt a clear and efficient national strategy for the Roma;

- In the Communication from the Commission of 7 April 2010, the ambitious project *Pan-European Coordination of Roma Integration Methods* is indicated as a fundamental instrument to solve the problems making the social inclusion of the Roma difficult. The goal is to overcome the causes limiting the efficiency of measures taken so far, such as lack of political will, of a powerful partnership and of efficient coordination mechanisms. The Communication also underlines both

---

<sup>92</sup> Vademecum, *I 10 principi di base comuni sull'inclusione dei Rom*, available at: [http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/news\\_events/news021.html?langid=it](http://ec.europa.eu/justice/fdad/cms/stopdiscrimination/news_events/news021.html?langid=it) — last accessed on 14 May 2012.

<sup>93</sup> Resolution of the European Parliament of 31 January 2008 on a European strategy on the Roma in OJ C 068 E of 21.3.2009.

the lack of capacity and knowledge of the local level to implement adequate instruments to actually change the living conditions of the Roma, and the participation deficit among potential beneficiaries in municipalities, NGOs and Roma communities<sup>94</sup>.

In spite of the political and legal active role in favour of the RSC communities, there is a need for a clear attribution of competences from the European Union to the Member States with regards to national ethnic minorities, giving them the freedom to adopt their own legal model, and awarding them the status of national minority. It is worth mentioning that within the EU, the legal recognition of the RSC as a minority has not been object of any explicit statement, neither in primary nor in secondary law. As a consequence, when national legislation lacks provisions addressing such recognition, there is no infringement of Community norms, except for the case when it is presented as a discrimination which is forbidden by primary law. On the other hand, these policies could represent a “measure which could jeopardise the attainment of the Union’s objectives” (Article 4 of the Treaty on European Union as modified by the Treaty of Lisbon)<sup>95</sup>.

## 4.2. European Recommendations

The measures described above constitute a long-term investment, perhaps without immediate results, but able to produce lasting improvements, increasing the possibilities for future generation of Roma. Because of the policies — and especially of the non-policies — adopted with regards to the Roma and Sinti populations, throughout the years Italy received criticisms from international institutions, such as *Amnesty International*, *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI), *European Roma Right Centre* (ERRC), the Council of Europe and the European Commission<sup>96</sup>. Despite having ratified several international and EU treaties on the matter, the Italian legislation remains insufficient on the subject, and has recently proven to be discriminatory (see “The Nomad Emergency”, described and analysed by Ulderico Daniele in the chapter “Analysis of the Roma Policies”).

In June 2007, Italy<sup>97</sup> received a formal letter from the European Commission, accusing our country of not having yet implemented *Directive 2000/43*. There was a special focus on the lack of measures for labour market integration, professional training, access to public services as well as issues related to the legal dimension of the Directive, such as the restricted application framework, the definition of

---

<sup>94</sup> See: [http://ec.europa.eu/culture/news/ne00126-call-for-proposals-on-roma-pilot-project-dg-regio\\_enr.htm](http://ec.europa.eu/culture/news/ne00126-call-for-proposals-on-roma-pilot-project-dg-regio_enr.htm), last accessed on 25 April 2012.

<sup>95</sup> See: <http://www.jus.unitn.it/appalti/normativa/eu/tr/Lisbona.pdf>, last accessed on 25 April 2012.

<sup>96</sup> Information contained in this paragraph also comes from the study and analysis of the Council of Europe report, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publication, February 2012.

<sup>97</sup> Alongside Spain, Sweden, the Czech Republic, Estonia, France, Ireland, United Kingdom, Greece, Latvia, Poland, Portugal, Slovenia and Slovakia.

discrimination and the failure to comply with the legal instruments for the protection of the victims of discrimination<sup>98</sup>. It is also worth mentioning the *Resolution of the European Parliament of 10 July 2008* (quoted in the paragraph dedicated to housing) with regards to the ethnic-based census of the Roma, following the “State of Emergency” in Lombardy, Lazio and Campania. Parliament has expressed its concern that “extraordinary measures in derogation from laws may be taken by Prefects (...) based on a law concerning civil protection in the event of *natural disasters, catastrophes or other events*, which is not appropriate nor proportionate to this specific case”<sup>99</sup>.

The most recent document referring to the European recommendations<sup>100</sup> is **the ECRI report**<sup>101</sup> on Italy, stating that “some issues continue to give rise to concern”<sup>102</sup>, despite the improvements compared to 2006. Firstly, the creation of the National Office against Racial Discrimination (UNAR), a promoting body for the first “National Roma Strategy”, is welcome. Secondly, there is a positive evaluation from journalists of the adoption of the “Rome Charter”, aiming to make the media’s handling of issues related to asylum seekers, refugees, victims of trafficking and migrants more objective. Thirdly, an important signal is the involvement of certain municipalities in implementing programmes with the aim of promoting the social inclusion of Roma, for example by facilitating access to school for Roma children, supporting the inclusion of Romas in the labour market or distributing them information on access to healthcare in Romanian and Romani. Some particularly questionable proposals initially foreseen as part of the “security package” (a group of legislative and regulatory measures adopted from May 2008) were in the end abandoned, together with other discriminatory measures taken in this context and a number of discriminatory measures taken by mayors that have also been annulled by the courts<sup>103</sup>.

The Report makes it clear that Italy still has to work on its inclusion policies. Most Romas experience severe marginalisation and discrimination, whether in terms of access to housing or to other social rights such as education, employment and health. The general climate regarding Romas is strongly negative: prejudice against them are sometimes reflected in, or reinforced by, the attitudes and policies of politicians. So-called “emergency” measures taken particularly in the context of “security pacts”, some of which explicitly target Roma or “nomads”, have been used in a discriminatory manner<sup>104</sup>.

---

<sup>98</sup> See: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0278&format=XML&language=IT> – last accessed on 5 May 2012.

<sup>99</sup> Rizzin E., Tavani C., *op. cit.*, p. 52.

<sup>100</sup> For a complete list of the resolutions and recommendations made to Italy, see the website of the International Convention: *The Condition of Roma and Sinti in Italy* of June 2010 in Milan, <http://Rom.asgi.it/index.php?p=materiali>

<sup>101</sup> *The European Commission against Racism and Intolerance* is an independent human rights monitoring body established by the Council of Europe for the protection of human rights and specialized in questions relating to racism and intolerance.

<sup>102</sup> ECRI, 2012, *ECRI Report on Italy (fourth monitoring cycle)*, Strasbourg, 2012, p. 8.

<sup>103</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>104</sup> *Ibidem*, p. 10.

The existence of authorized or unauthorized camps is especially deplored, since it does not facilitate the integration of the RSC communities in any way, but, on the contrary, it perpetrates policies of exclusion and marginalization (we remind that the ECRI called Italy “the country of camps” in 2000).

After this preamble, we shall analyse in detail the recommendations made by the ECRI<sup>105</sup> in research sectors of the *EU-Inclusive*, by means of a complete and exhaustive reading of the Council of Europe document *Human rights of Roma and Travellers in Europe* also published in February 2012 and of numerous other European reports.

#### 4.2.1. Legislative measures and measures for the protection of minors

ECRI urges the Italian authorities to ensure that all measures they take with regard to RSC population strictly uphold the right and the principle of non-discrimination enshrined in the Council of Europe’s standards. Thus, it recommends that the Italian authorities adopt legislative provisions at national level aimed at affording the Roma and Sinti global protection along the same lines as the measures concerning the historical and linguistic minorities. It calls on them to follow in particular the recommendations of the Advisory Committee on the *Framework Convention for the Protection of National Minorities*<sup>106</sup> in this respect. It is obvious that European bodies consider it fundamental for the RSC to be recognized as minorities, as, in the absence of such a national law, the legal protection of the Roma population is less efficient than that of persons belonging to recognised minorities.

In reply, the *Inter-ministerial Committee on Human Rights* of the Ministry of Foreign Affairs declares: “In conformity with [specific legislation adopted in 1999], the basic criterion for the recognition of a linguistic minority is its stability as well as the duration of its settlement in a specific area of the country. According to this premise, Roma and Sinti communities cannot be considered as linguistic minorities.”<sup>107</sup>

ECRI urges the Italian authorities to take all the necessary measures to allow Roma who are in a situation of de facto *statelessness* to obtain identity documents enabling them to access at least the same rights as stateless persons. The lack of official documents prevents the Roma community from fully integrating in the Italian society, not being able to find legal work or housing, to access public services and a fortiori to obtain Italian citizenship. They are thus in a particularly insidious situation, being de facto stateless. Yet, because Italy does not recognise these persons as stateless, they also do not enjoy the rights set out under the *Convention relating to the Rights of Stateless Persons*<sup>108</sup>, to which Italy is party.

---

<sup>105</sup> Read report from p. 31 to p. 38.

<sup>106</sup> See link <http://conventions.coe.int/Treaty/ita/Treaties/Html/157.htm> — last accessed on: 30 April 2012.

<sup>107</sup> ECRI, *op. cit.*, p. 83.

<sup>108</sup> See link: [www.admin.ch/ch/j/rs/0\\_142\\_40/index.html](http://www.admin.ch/ch/j/rs/0_142_40/index.html) — last accessed on 10 May 2012.

The Committee on Employment and Social Affairs (EMPL) also outlines the fact that the term “nomad” is used indiscriminately both for foreign Roma and for Italian Sinti, who have been present on our territory for several generations. This proves the proneness of Italians towards a stereotypical view with regard to these populations<sup>109</sup>.

#### 4.2.2. Labour domain

A study by UNDP in 2002<sup>110</sup> proves that in Europe the Roma minority is employed for long periods of time, generally eight times more frequently than the majority population; if they find work, it is in the informal sector and it is estimated that 50 to 80% of Romas have seasonal jobs, cleaning or collecting metal<sup>111</sup>. These tendencies are proven and restated within the *EU-Inclusive* research which, unfortunately, confirms the findings of UNDP. In Italy, according to the *Open Society Institute*, ERRC and the European Union Agency for Fundamental Rights, whenever the RSC are faced with the labour market, they suffer from ethnic discrimination which can take various forms, as it does all over Europe. First and foremost, while accessing the labour market, members of the RCS communities are not accepted for interviews or are rejected from employment purely because they can *visibly* be identified as Roma. Also, in the workplace they receive lower wages than their co-workers and even suffer from forms of racism from some of them. They are also offered few perspectives to improve their employment condition<sup>112</sup>.

ECRI strongly encourages Italian authorities to pursue and intensify their efforts to combat discrimination against RSC groups in the employment field. It recommends that Italian authorities incorporate these efforts in a comprehensive national policy to address the situation of exclusion and disadvantage often faced by the Roma. In order to promote the change from inside the social structure, ECRI suggests the establishment of an effective mechanism to coordinate these efforts at a national level with the participation of all the authorities concerned, from the national bodies to the representatives of the Roma communities and civil society.

To fight the high unemployment among members of the RSC community (often associated with low schooling levels and increased discrimination), ECRI invites Italian authorities to increase their efforts to reduce the disparity between citizens and non-citizens on the labour market, ensuring in particular that existing anti-discrimination laws in the field of employment are effectively and strictly applied. It also recommends that the authorities conduct an awareness-raising campaign focusing on employers' obligations and responsibilities on the one hand and on the positive aspects of diversity in the workplace on the other.

---

<sup>109</sup> European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU, 2008, p.152.

<sup>110</sup> UNDP, *Avoiding the Dependency Trap*. Available on website: <http://europeanandcis.undp.org/home/show/A4CC8D21-F203-1EE9-B9315AD4AA6D358C>.

<sup>111</sup> European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), *op. cit.*, p. 61.

<sup>112</sup> European Parliament's Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), *op. cit.*, p. 62.

In the next section, we will discuss the unemployment issue of the RSC population to prove that there is a tight connection with the most problematic issue of personal formation, namely, schooling.

#### 4.2.3. The right to education

The Council of Europe, through the *Strasbourg Declaration on Roma* of October 2010<sup>113</sup>, suggests a few measures for the school inclusion of the Roma and Sinti, such as the training of teachers and school managers on intercultural themes and the presence of Roma mediators in schools to facilitate the interaction between students. In addition, the issue of education raises great concern regarding schooling, both from the perspective of “access”, and of the “quality” offered to Roma students. An interesting report by the *European Monitoring and Advocacy programme (EUMAP)*<sup>114</sup> claims that it is due to low expectations and generally reserved attitudes throughout Europe that Roma minorities end up implicitly justifying their own school failure, as if it were normal. These negative expectations perceived both in school and in society diminish the trust of Roma children, limiting their horizons.

The situation in the field of education is under strong criticism throughout Europe; however there are some differences worth mentioning between old and new Member States. The latter generally accept and adopt “segregation policies”, namely ghetto schools in ghetto neighbourhoods leading to very low school attendance and more widespread exclusion strategies. Countries that have been in the EU for a longer period of time, however, do not have long-term strategies, as the high rate of school dropout in the first years of secondary school (or even of primary school) and the poor results prove that discrimination is structural and that there is still a long way to go<sup>115</sup>.

ECRI warmly recommends Italian authorities to ensure that all Roma children are enrolled in school and intensify their efforts to promote regular school attendance by these children, in cooperation with the communities involved. It also calls on Italian authorities to take steps to facilitate participation of Roma students in further and higher education, much too often not attended by the RSC. *Recommendation 4/2009* of the European Council shows that “Romans must be offered the same level of schooling as the majority population”<sup>116</sup>. In Italy this goal is still far from being reached, especially with regards to school dropout rates.

---

<sup>113</sup> See: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1691607>, last accessed on 10 May 2012. The “Strasbourg Declaration” also institutes a programme of European training for over a thousand mediators and a hundred lawyers to work on improving the access to housing, healthcare and employment, as well as putting the Roma communities in contact with the civil society. These actions shall be based on the specific competencies of the Council of Europe to develop a fruitful cooperation with local, regional and national authorities, and with international organizations.

<sup>114</sup> EUMAP, 2007, *Equal access to quality education for Roma*, Research Report, available at link: <http://www.romadecade.org/education>

<sup>115</sup> European Commission, 2007, *Segregation of Roma children in education, Addressing Structural Discrimination through the Race Equality Directive*, Brussels, Research Report, p. 15.

<sup>116</sup> Report of the Council of Europe, *op. cit.*, p. 116.



#### 4.2.4. Access to social and health services

Little has been written and analysed on equal treatment regarding access to social measures, therefore ECRI does not have any special indications or recommendations for Italy. However, in the *Human rights of Roma and Travellers in Europe* report, we can see that the RSC population encounters various difficulties in accessing social services throughout Europe, including Italy. The factors that may lead to such a situation can have several origins: discrimination and distrust by some social workers — including the arbitrary decision to deny access or to reduce the amount of assistance offered to Roma individuals or families, the implementation of legislative measures or national policies that make the RSC community not eligible for services offered by social services, territorial segregation that makes it even more difficult and complicates even more the possibility of accessing services when needed, communication barriers related to not knowing the language and failure to acknowledge, by the RSC, the possibility to benefit from certain services, also due to poor transparency of responsible institutions.

We remain therefore in the so-called “spiral of exclusion”, as the RSC communities are “the poorest European groups, and the poorer they become, the higher the probability for them to remain poor”<sup>117</sup>. A further report by The European Parliament Committee on Employment and Social Affairs makes some suggestions for the implementation of social policies, on the one hand in the plan of the “offer”, facilitating their access to the welfare system, fighting the barriers related to biases and discrimination, on the other hand, we address the domain of “demand”, helping the Roma to acquire adequate information on specific services<sup>118</sup>.

In the field of health inclusion, the ERRC/NUMENA<sup>119</sup> report underlines four guidelines:

- active role of mediators, especially in health structures, since they facilitate the communication between doctor and patient, as well as mutual trust
- training courses for the entire medical staff on issues of anti-discrimination and Roma cultural awareness
- application of active medical policies, addressing the meeting with RSC communities outside the health structures for the social workers to evaluate the hygiene and healthcare situation of the RSC population “on-site”
- providing 360-degree healthcare for the Roma, by promoting better access to services.

---

<sup>117</sup> The World Bank, 2005, *Growth, Poverty and Inequality, Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington, p. 64.

<sup>118</sup> European Parliament’s Committee on Employment and Social Affairs (EMPL), 2008, *The social situation of the Roma and their improved access to the labour market in the EU*, p. 58.

<sup>119</sup> ERRC/NUMENA, 2007, *Social Inclusion Through Social Services: The Case of Roma and Travellers*, Budapest, p. 74.

#### 4.2.5. Housing

The European Union generally defines the issue of housing for populations at the edge of society *adequate housing*. Vulnerable groups not only need a roof over their heads, but also an environment that should be healthy, fitted with a bathroom and basic utilities (water and electricity). In particular, it should not be very crowded, situation often characterizing Roma communities<sup>120</sup>. EU countries should implement more measures to guarantee access by the RSC to *social housing*, a series of houses, actions and tools for persons who do not manage to satisfy their own housing need on the market, for economic reasons or for lack of an adequate offer.

The European Council has issued several recommendations related to housing, for the Roma, for the Caminanti or *Travellers* Roma, and for the sedentary.

*Recommendation 2005/4* on “improving the housing conditions of Roma and *Travellers* in Europe” underlines the urgency of implementing integrated policies for *adequate housing*, especially addressing those measures able to guarantee the non-segregation against Roma and their legal protection against forced evictions<sup>121</sup>. Similar principles may also be found in *Recommendation 2004/14* with regards to “the movement and encampment of *Travellers* in Europe”, suggesting Member States to guarantee basic services in the stopover areas of the Roma communities, passing through or otherwise. According to *Recommendation 2008/5* regarding “policies for Roma and/or *Travellers* in Europe”, states should implement “a coherent, comprehensive and adequately resourced national and regional strategy with short- and long-term action plans, targets and indicators for implementing policies that address legal and social discrimination against Roma and *Travellers* and enforce the principle of equality”<sup>122</sup>.

Following a visit to Italy in 2009, Council of Europe Commissioner for Human Rights — Thomas Hammarberg — expressed a profound resentment towards eviction policies applied in encampments in various Italian cities, without the offer of an adequate alternative. “The State of Emergency” in force at the time included the possibility to evict even by force the Roma communities, reason why the Commission on Social Rights declared those actions to be in violation of the European Social Charter, Article E (non-discrimination) and Article 31.2 (reduction in the number of those without a fixed domicile)<sup>123</sup>. From 2007 to

<sup>120</sup> According to the definition from UN *Habitat Agenda* (available at: [http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat\\_agenda.asp](http://ww2.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.asp) — last accessed on 17.5.2012), “adequate housing is more than a roof over one’s head. It also means adequate privacy; adequate space; physical access; adequate safety; structural stability and durability; adequate electricity, heating and airing; adequate basic infrastructure, such as running water, toilets and sewage; adequate quality of the environment and of the factors related to health; adequate and accessible location versus work and basic services: all of these need to be available at an affordable cost”.

<sup>121</sup> European Union, FRA, 2009, *Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union*, Comparative Report, p. 83.

<sup>122</sup> Council of Europe, Committee of Ministers Recommendation, 2008, see link: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1253509&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> — last accessed on 25 April 2012.

<sup>123</sup> Report of the Council of Europe, *op. cit.*, p. 149.

2011, the Municipality of Milan authorized more than 500 forced evictions. There is no precise data for Rome; however, 600 are estimated in the same period of time. We reach thus the adoption of the already-quoted *European Parliament Resolution of 10 July 2008*,<sup>124</sup> expressing doubts on the special powers of the prefects in the concerned cities with regards to actions against groups of Roma (among which the census and fingerprinting). Point L of the Resolution reads: “EU law clearly forbids discrimination based on race and ethnicity”, furthermore, the principles considered in the resolution and human rights and fundamental freedoms, principles of equality and non-discrimination, the right to dignity, to respect private life and data protection, children’s rights and rights of persons belonging to the minorities established by the EU and international conventions. The European Parliament “[u]rges the Italian authorities to refrain from collecting fingerprints from Roma, including minors, and from using fingerprints already collected”. We can thus see how tricky the issue of housing is for Italian authorities, but of an essential importance nonetheless, in order to guarantee a democratic and stable development of society.

ECRI recommends that the Italian authorities firmly combat the segregation suffered by Roma in the field of housing, notably by ensuring that the housing solutions offered to them do not cut them off from the rest of society but, on the contrary, promote their integration. As the “campsite policy” has been implemented in Italy for years, ECRI stresses to the Italian authorities the importance of not basing their policies on the preconceived notion that the members of this community live a nomadic lifestyle. It strongly recommends that Italian authorities ensure that the right to adequate housing is upheld and draws attention to the urgent need to remedy health problems, especially in unauthorized camps.

On the controversial issue of evictions, ECRI urged Italian authorities to ensure that all RSC who may be evicted from their homes enjoy the full protection of international law in such matters. It underlines that the persons concerned must be notified of any proposed eviction and benefit from appropriate legal protection. They should not be evicted without the possibility of being relocated in decent accommodation, even if they may stay in the country only for limited periods of time. This indication is in line with *Resolution 1740 of 2010 of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, stating first and foremost that all member states have the moral and legal duty to make concrete and sustained efforts to improve the situation of the Roma and to ensure the full respect of their fundamental rights. The latter must be protected and benefit from an anti-discriminatory legislation and access legal solutions when these are violated. With regard to these rights, forced evictions of Roma camps and settlements should be prevented, and — in cases of unavoidable evictions — the state shall

---

<sup>124</sup> European Parliament, Resolution available at link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0361&language=IT> — last accessed on 14 May 2012.

ensure that such evictions are carried out only when all procedural protections required under international human rights law are in place (including the provision of adequate alternative housing, adequate compensation for expropriation and losses of movable possessions damaged in the process of eviction)<sup>125</sup>.

The recommendations on housing have a *priority* character. Within two years after the publication of the ECRI Report (therefore 2014), there will be a monitoring procedure for the policies applied by the Italian state. It is again interesting to read the answer by the *Inter-ministerial Committee on Human Rights* of the Ministry of Foreign Affairs, not naming the already-applied eviction policies, but speaking in vague terms about “good practices” applied in various national contexts: “[b]ecause the housing situations of small Roma communities have different features if compared to those in large municipalities, such as Rome or Milan, in many instances, local authorities have promoted positive inclusion processes, in terms of social, labour and housing integration of Roma and Sinti communities.”<sup>126</sup>.

### 4.3. Conclusions

The European Union, through its institutional bodies, encouraged Italy to work on several fronts towards implementing an adequate legal context — and consequently political actions — for the inclusion of the Roma and Sinti communities. It particularly stresses the need to recognize Roma and Sinti minorities as such and to promote the National Strategy on the Inclusion of Roma, Sinti, and Caminanti, long-awaited and finally adopted in February 2012. A special focus lies on the issue of housing, as Italy is the only EU country authorizing the creation of special campsites for the Roma and Sinti minorities, leading to our government being scrutinized several times by European bodies.

After the decision by the State Council of 16 November 2011 (declaring the 2008 “State of Emergency” illegitimate), the main Italian *stakeholders* seem focused on changing the perspective on the — hot — issue of Roma inclusion, after having adopted, first and foremost, a national strategy following the adherence to various initiatives, including the *EURoma* network and the *European Platform* of 2008. However, there are doubts on an *effective* and most importantly *efficient* implementation of the excellent instruments adopted lately. These doubts arise from the fact that there are only three years left before the end of the *Decade for Roma Inclusion* 2005-2015, and from the answers that the *Inter-ministerial Committee on Human Rights* of the Ministry of Foreign Affairs has recently submitted following the ECRI Report on Italy (fourth monitoring cycle) in February 2012.

---

<sup>125</sup> Resolution available at link: <http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=3&id=345> — last accessed on 14 May 2012.

<sup>126</sup> ECRI, *op.cit.*, p. 85.

## PART TWO

---

# Good Practices for the Social and Economic Inclusion of Romas in Italy

Starting from a multidimensional and synergistic<sup>127</sup> approach, the research group investigated different components of social inclusion by taking into account the distinctive features of the Italian context, characterized mainly by the presence of the so-called “camps”. Our exploration of good practices starts, and not accidentally, right here, with the most debated dimension of housing continuing to explore all the components contributing, in our opinion, to the definition of the Italian approach to the concept of inclusion.

---

## 1. Good Practices for Housing

*Sergio Bontempelli*

### 1.1. Preamble: Italy, “the country of camps”

In October 2000, the European Roma Rights Centre (ERRC) published a detailed *file* on the conditions of Roma and Sinti in Italy<sup>128</sup>. The text sounded like a serious *j'accuse* against the national policies on the matter. Italy was defined as “the country of camps” — expression that was set as headline for the *file* and that subsequently started to be commonly used by activists and researchers — and was accused of the creation, through the *nomad camps*, of a real *institutionalized segregation* against Roma and Sinti populations.

Twelve years after that publication, Italy continued to be “the country of camps”. According to a recent survey carried out by the Commission on Human Rights of the Senate, there are almost 40,000 Roma and Sinti, that is a fourth of the entire Roma population present in the country<sup>129</sup>, living in such locations (equipped either legally and spontaneously or illegally). The data of the EU-Inclusive study presents an even more dramatic framework: 65% of respondents declared that they were living in camps on the outskirts of cities, a third of them in unauthorized ones.

---

<sup>127</sup> See chapter 1, *Analysis of the National Situation*.

<sup>128</sup> European Roma Rights Centre (ERRC), 2000, *Il Paese dei Campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, supplement to «Carta», No 12; original edition: European Roma Rights Centre (ERRC), 2000, *Campland. Racial Segregation of Roma in Italy*, European Roma Rights Centre, Budapest, Country Report Series, No 9.

<sup>129</sup> Senate of the Republic, Extraordinary Commission for the protection and promotion of human rights, 2011, *Final report of the survey on the status of Roma, Sinti and Travellers in Italy*, Rome, p. 48.

Also, according to the report of the OSCE delegation to the Commission on Human Rights of the Senate “the authorized camps (...), that add to an unlimited number of reception centres, remain the *only way* that authorities use to address the housing situation of Roma and Sinti”<sup>130</sup>.

Among the public policies that were adopted targeting these minorities, the one that seems to prevail over the others is the one that ERRC defined, in the file, as the “nomadic theory”<sup>131</sup>: the idea is that these populations would be *nomad*, hostile to sedentary life and, therefore, in need of specific housing forms characterized as *precarious* and *transitional*.

The “Roma = nomad” equation was repeatedly denied both by the direct stakeholders (the requests of Roma organisations in our country are always addressed to overcoming the camps), and by the most commented studies on this subject concerned<sup>132</sup>. The very definition of “nomad” appears to be equally problematic, being subject to various semantic deviations (from the neutral meaning of “non-sedentary, mobile” to definitions assessing the contemptuous features such as “pre-modern, morons”. The alleged “nomadic feature” of Romas is characterized, in this sense, by an “inaccurate stereotype” useful to stigmatize these populations and not to describe, in a realistic manner, their cultural features<sup>133</sup>.

Should it be true — as OSCE denounces — that the segregation in the *nomad camps* is fed by national policies, then it is also true that the housing status of Roma and Sinti originates in a range of factors for which not only the public administrations’ actions may be blamed. Data from the EU-Inclusive research presents a framework of widespread social discrimination: thus, for example, only 19% of the respondents declared they work legally; only 7% of the total sample declared they have a permanent job. In turn, the housing exclusion has as an effect on social exclusion, for living in a camp makes finding a job much more

<sup>130</sup> Republic Senate, 2011, *op. cit.*, pp. 42-43. The italics belong to us.

<sup>131</sup> See ERRC, 2000, *op. cit.*, p. 10.

<sup>132</sup> The literature on this topic is very rich. To confine ourselves only to the best-known titles: Brunello P., 1996, edited by, *L’urbanistica del disprezzo. Campi Rom e società italiana*, Roma, Manifestolibri; Monasta L., 2008, *I pregiudizi contro gli zingari spiegati al mio cane*, BFS, Pisa; OsservAzione, 2006, *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di Rom e Sinti in Italia*, Santa Maria Capua Vetere, Edizioni Spartaco; Cefisi L., 2011, *Bambini ladri. Tutta la verità sulla vita dei piccoli Rom, tra degrado e indifferenza*, Rome, Newton Compton. In 2008, a survey promoted by Sole 24 Ore showed that 75% of Roma were living in the same place for more than four years: so, where did the name of nomad come from? (see Ludovico M., *Ancora un tentato rapimento. Cosa fanno gli zingari. La ricerca: il 12% vive di espedienti, 3 su 4 stanziali*, in «Il Sole 24 Ore», 21 May 2008).

<sup>133</sup> The concept of “inaccurate stereotype”, initially used by Claudio Povolo, was used by Benedetto Fassanelli in his work on the anti-gypsy gangs from the Republic of Venice. «the Figura de cingano [that is *gypsy*, appendix to the document] was defined starting from a series of evocative and inaccurate features tracing a criminal profile just as inaccurate, outlined by a set of information, but which left open the possible images that this outline may evoke» (Fassanelli B., 2011, *Vite al bando. Storie di cingari nella Terraferma Veneta alla fine del Cinquecento*, Rome, Edizioni di Storia e Letteratura, p. 154). This is a concept meant to describe the criminal policies (and rhetoric) of the modern era and that may be applied, with some caution, to present realities. The image of an “inaccurate” stereotype depicts, however, very well the notion — like that of “nomad” — little defined within its framework, but with a strong evocative feature.

difficult. The explicit discrimination suffered by Romas on the housing market<sup>134</sup>, and difficult access to public residential buildings or to other forms of social housing are factors that lead to — if not in fact *create* — at least the *feeding* of forms of housing exclusion.

For a while, “nomad camps” have been recognized as sites for the perpetuation of social marginality: not reception centres, but real “ghettos”. For a long time, international organisations for human rights required the overcoming of this form of housing segregation, even if in different nuances, this seems a general wish, at least among the activists and the realities of the civil society. Many local governments have begun experiments aiming to “overcome the camps” that deserve a detailed analysis.

## 1.2. From camps to “micro-sites”

One of the main forms of “overcoming” the nomad camps started *spontaneously* within communities. Starting in the eighties, many families, especially Italian Sinti, moved away from the big camps, purchasing private land — generally for agricultural purposes — where they have set up small housing units, consisting of trailers or prefabricated houses designed for an extended family<sup>135</sup>. Thus, upon Roma’s own initiative, the so-called “micro-site” were born: they are small self-organized “camps” where the phenomenon of *forced cohabitation* of families and groups specific of mega camps does not exist<sup>136</sup>.

---

<sup>134</sup> The clear refusal of many private owners to rent houses to Roma people is a common phenomenon in Italy, documented also by numerous empirical studies. Only to give an example, in a recent publication edited by Cittalia, we may read — regarding the public policies on rental support — «there is the problem referring to the prejudices of house owners that in many cases do not allow Roma families to have access to houses. When they however manage to gain access to such houses, they remain exposed to the so-called “discriminatory charge”, that is to an increase of rental prices that does not apply to the citizens» [Ministry of Labour and Social Policies — National Association of Italian Municipalities (ANCI) — Cittalia, 2010, *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità. Il caso dei Rom e Sinti in Italia*, Rome, pp. 56-57]. In a study from 2009 carried out by the European Union Agency for Fundamental Rights, we can read, among other things: «this kind of discrimination appears to be routine» (EU Agency for Fundamental Rights, 2009, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States. Comparative Report*, Vienna, p. 47).

<sup>135</sup> The «settlement on agricultural land», wrote recently Roberto Rota, «corresponds to a self-developed strategy of the Sinti, according to which each extended family would settle on an agricultural land that is its own — bought at a low price — and would live on this land with temporary structures such as *mobile homes* or *trailers*. This corresponds to the housing preferences of the stakeholders, but there are some related issues such as the lack of utilities and of the connections to utilities» (Rota R., 2011, *Segni e disegni della marginalità: il caso dei Rom. Verso una progettazione architettonica nei territori dell’esclusione*, paper presented during the 16<sup>th</sup> Conference of SIU, “Living in Italy. Territories, economies and inequalities”, Turin, 24-26 March 2011, page 3, at <http://siu.bedita.net/download/rota-pdf> — last accessed on 15.4.2012). To our knowledge, there are no specific studies on the spontaneous settlement in micro-sites. For a general framework, see Berini C., 2005, *Note all’entrata in vigore del Testo Unico 380. Sinti e Rom italiani, un habitat possibile*, Mantova, at <http://www2.provincia.mantova.it/sociale/osservatorio/sintierom/legislazione/ita6.htm> — last accessed on 17.4.2012.

<sup>136</sup> Here the idea of “micro-sites” proposed by Antonio Tosi is referred to: «Here, the term micro-site means small settlements designed for a family; usually, the term indicates small-sized residential sites set up by the local governments, but it can also indicate small spontaneous sites on the territories owned or (rarely) rented by families that saw a recent development as an autonomous, alternative solution to the camp» (Tosi A., 2009, *Housing, settlement: a possible integration*, in Ambrosini M. and Tosi A., edited by *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti Rom e Sinti*, Lombardy region — Regional Observer for integration and multi-ethnicity, Milan, ISMU, pp. 201-233:211).

Spontaneously started, especially in Northern Italy, this phenomenon met with a series of obstacles after the entry into force (in 2005) of the Consolidated Text for constructions that prohibited even the mere placing of trailers on an agricultural land<sup>137</sup>. Many Sinti thus found themselves forced to answer for the *abuse in constructions* offence for trying to deal, with their own resources, with their own housing marginality.

In the last few years, several local governments decided to support individual Roma and Sinti communities, initiating forms of *public support* for the construction of micro-sites.

Thus, for example, at **Guastalla**, in the Reggio Emilia province, the City Council promoted in 2005, together with a Sinti community the “Sucar Plaza” project. This involves a camp hosting six families, on a land owned by the City Council, with a surface of almost 4,000 square metres, divided into six lots (one for each family). On each lot, there is a prefabricated house of 60 square metres as well as a garden area of 240 square metres. The total cost of the project is of almost 336,000 €<sup>138</sup>: a very small figure, equivalent to almost 56,000 € for each housing unit.

In **Modena**<sup>139</sup> a comprehensive programme of development of micro-sites was promoted between 2003 and 2007 to overcome the nomad camps on Baccelliera Street, inhabited mainly by Italian Sinti that accommodated up to 127 persons. The camp was demolished in December 2007 and in its place appeared — in different parts of the city — thirteen micro-sites. The lands remain under the ownership of the City Council: each resident obtains from the City Council an “administrative concession”, which gives the City Council rights to manage the site at its sole discretion and to revoke the concession<sup>140</sup>. In this case, the intervention seems to have incurred relatively low costs: the first three micro-sites built on Baccelliera Street cost 675,000 €, slightly exceeding 110,000 for each family<sup>141</sup>.

<sup>137</sup> According to the Consolidated Text of the legal provisions and regulations regarding the constructions, see the Decree of the President of the Republic No 380 of 6 June 2001, published in the ordinary supplement No 239/L of the Official Journal — the general series — No 245 of 20 October 2001. In Article 3, the new standards classify as “new building interventions” that need construction permit, all the forms of «urban transformation of the territory that does not enter the categories defined under the previous letters». According to letter e) of the same article, *new building intervention* is also considered the «installation of loose constructions, even prefabricated, and any type of structures such as trailers, camper, mobile houses, boats that are used for housing, work environments or as warehouses, storage facilities and similar that do not satisfy simply temporary requirements». See on this topic Berini C., 2005, *op. cit.*

<sup>138</sup> See Enwereuzor U.C. e Di Pasquale L., edited by, 2009, *Italy RAXEN National Focal Point. Thematic Study. Housing Conditions of Roma and Travellers*, p. 41, which may be downloaded from the following website: [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Italy\\_enr.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Italy_enr.pdf) — last accessed on 20.4.2012.

<sup>139</sup> The following information is taken from Bia G., 2009, *Spazi paralleli. Innovazione nelle politiche abitative per Rom e Sinti in Italia*, Licence paper, University of Politechnics of Milan, Faculty of Architecture and Society — Architecture courses, academic year 2008-2009 (coordinator prof. Antonio Tosi), pp. 132-139. With regard to the experience in Modena, see also: Zincone G., 2010, *L'emergenza integrazione di Rom e Sinti. Una proposta interpretativa e alcune buone pratiche*, Fieri, Torino, p. 5; Republic Senate, Extraordinary Commission for the protection and promotion of human rights, 2011, *op. cit.*, p. 59.

<sup>140</sup> Within the micro-sites, explains Giulia Bia, «each resident concludes with the City Council a sort of “administrative concession” renewed annually, that stipulates the obligation of education for the children of those who have obtained the concession, while the families are responsible with arranging and maintaining the site (...). The temporary housing of other persons is not allowed without an explicit permit issued by the government that carries out all the regular controls and that reserves the right to discontinue the concession at any time» (Bia G., 2009, *op. cit.*, p. 136).

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 133.



In **Reggio Emilia** the City Council promoted the “Dal campo alla città” project<sup>142</sup> (from the countryside to the city), completed with the creation of micro-sites for Sintis. The project allowed for the creation of an experimental area, allocated to a family; the land, measuring almost 400 square metres, remained under the ownership of the City Council, following the Modena model analysed above. The family placed their own trailer. The project was financed by the Ministry of Interior with United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Unrra) funds, involving a higher cost compared to the ones analysed above: 126,900€ for an extended family<sup>143</sup>.

**The Autonomous Province of Trento** introduced the micro-sites (called “community residential sites”) in its own legislation in 2009<sup>144</sup>. The identified lands have sizes to fit the needs of individual extended families: allocation is based on the family ability to pay for the utilities and on the involvement of at least 50% of its members in the acceptance of training courses and job offers. However, the real peculiarity of the law of Trento is given by the *restrictive criteria* provided for the identification of those having this right: according to Article 4 paragraph 2 of the provincial law, housing units may be allocated only to the families having *lived in Trentino for at least ten years*. In addition, according to paragraph 4, the allocation is possible provided that “at least two members of the *family clan* work either as employees or as self-employed or have a retirement pension or a pension for seniority in work”. As we can see, these are conditions that very much restrict the spectrum of possibilities for the beneficiaries, actually excluding many foreigners.

The “micro-sites” policy has many strong points but it also has many limits. A positive element is represented by the low costs incurred by governments: this involves the equipment of small lots of land, with few structures (toilets, connection to utilities, prefabricated products, etc.); interventions allow to find relatively decent reception forms with costs that do not exceed 120-130,000€ per family.

Confronted with this big advantage, such policies may arouse many perplexities. The risk is, first of all, represented by the reproduction of forms of housing marginality: even if very different from the “nomad camps”, these micro-sites risk to still constitute forms of “inferior housing” with lands instead of houses, *trailers* or *caravans* instead of buildings, located at the outskirts of the city instead

---

<sup>142</sup> The following information is taken from the Presidency of the Council of Ministers — Office for the Promotion of Equal Treatment and the Repression of Discrimination on grounds of Race and Ethnic Origin (UNAR), 2012, *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Travellers Communities. Application of the Communication No 173/2011 of the European Commission*, Rome, p. 91, available on the following website: [http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia\\_italiana\\_Rom.pdf](http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia_italiana_Rom.pdf) — last accessed on 5.4.2012).

<sup>143</sup> See Reggio Emilia City Council, the Press Office, *Micro-site project — Start of the social insertion process on Felesino Street*, Reggio Emilia, 27 February 2009, available at: [http://www.municipio.re.it/UfficioStampa/comunicatistampa.nsf/PESIdDoc/304A3E3F1AD19BFFC125756E0036405A/\\$file/Microarea%20-%20Famiglia%20in%20strada%20Felesino%20\\_27.02.09\\_.pdf](http://www.municipio.re.it/UfficioStampa/comunicatistampa.nsf/PESIdDoc/304A3E3F1AD19BFFC125756E0036405A/$file/Microarea%20-%20Famiglia%20in%20strada%20Felesino%20_27.02.09_.pdf) — last accessed on 3.4.2012.

<sup>144</sup> In the Autonomous Province of Trento, Provincial Law No 12 of 29.10.2009, “Measures to favour the integration of the groups of Sinti and Roma residents in the Province of Trento”, published in the Official Journal of Trentino-Alto Adige region, No 46, 10 November 2009. See particularly Article 4, «Features of community residential sites and their allocation». For the Trento experience see also the Presidency of the Council of Ministers — Office for the Promotion of Equal Treatment and the Repression of Discrimination on grounds of Race and Ethnic Origin, 2012, *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Travellers Communities. Application of the European Commission communication No 173/2011*, Rome, Annex IV, «Good Practices», p. 13, available at: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251\\_ALLEGATO\\_BUONE\\_PRASSI\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_ALLEGATO_BUONE_PRASSI_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf) — last accessed on 2.4.2012.

of a full housing insertion in the urban or rural areas. The restrictive criteria for the management and allocation of sites, provided by certain laws and local regulations risk to produce — even if in a much more attenuated form — typical ways of supervision and control for many “nomad camps”.

There is no doubt that the solution of micro-sites arose from the independent initiative of Sintis and the fact is that at present several associations representative of the group ask government to continue with this kind of solutions. The involvement and implication of other stakeholders is always the “best pathway” to identify the best practices for social insertion: reason why the situations in which the solution of micro-sites is explicitly requested by specific communities, is no doubt a pathway to follow (clearly with the appropriate corrections and evolution of the society). However, it is also obvious that a policy of this type is inappropriate for other groups: if we think of the Roma in Abruzzo that have always lived in houses or of many Roma from the former Yugoslavia or Romania that in their own countries had a home in the real sense of the word.

In fact, a real policy regarding the housing insertion of Roma and Sinti must be based on *diversified solutions*, each one adapted to its own background. As Nicola Solimano wrote, “the distance from the “camp” model means first of all the continuation of a plural strategy. No unilateral indication can come from the “Roma culture”: if we consider the heterogeneity of the Roma world and the multitude of pathways and projects that are being developed within this world, we must consider that any formula complies with applicable principles and none can be generalized”<sup>145</sup>. Within this framework, the policies on micro-sites may represent the “*solution*”, but *only one* of the pathways to follow.

### **1.3. If a “nomad camp” becomes a neighbourhood: Roma “villages” from Tuscany**

Similar in certain aspects to the micro-site policy is also the Tuscan experience of the *Roma villages* set up around the second half of the nineties and in the early 2000s, especially due to the approval of Regional Law 2/2000.

The “village” is, according to the terminology adopted by the Tuscan government<sup>146</sup>, a Roma or Sinti camp — generally small-sized, sometimes slightly larger than a micro-site — where housing is built with materials and techniques that allow for great savings (loose masonry, minimal houses, modular housing, wooden “cottages” etc.). As we will shortly see, many “villages” in Tuscany have been built on the site where nomad camps were located, this type of “stopovers” became small “Roma districts”.

---

<sup>145</sup> Solimano NR., 2009, Houses, cottages, barracks and trailers, in Vitale T., edited by, *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e i Sintis*, Carocci, Rome, pp. 255-265:263.

<sup>146</sup> In other territorial contexts, the concept of “village” refers more or less explicitly to the idea of authorised camp, based on the traditional model of the “nomad camps”. Thus, for example, see the case of Rome, where large camps designed to be developed, in several stages, outside the inhabited urban centre are called “Solidarity Villages”.

A first experiment was realised in 1998 in **Florence, on del Guarlone Street**<sup>147</sup>. Promoted with the purpose of overcoming the degrading situation and the serious housing exclusion in the historical camp “Poderaccio”, the project allowed for the development of a residential area with six small self-built homes.

The first pioneer intervention<sup>148</sup> was followed by the most ambitious ones, the **“del Poderaccio villages”, still in Florence**. On del Poderaccio Street, there were two big camps counting 400 persons in total: from the second half of the nineties, the City Council and the region have embarked on a course of action aiming to “overcome” the two camps (the Guarlone experience, as we have seen, was meant to be a step forward in this direction).

At first, the idea was to demolish the barracks and to build instead a “Roma district” with real brick houses. Subsequently, a transitory intervention was chosen: while waiting for the transfer of the families in the settlements that were considered more appropriate (the ERP houses, social buildings, rental-oriented etc.) it was decided to establish two “villages” with wooden houses. The manufacturer would guarantee the modules for ten years and they would deteriorate as the families were gaining access to different types of solutions.

Thus, *instead of the camps for nomads*, two settlements with “houses” have been developed; the “camp” was replaced with a “village” and instead of barracks, there were small wooden houses<sup>149</sup>.

A similar experience was accomplished in **Pisa**, where — within the larger programme that we will refer to further on — it was decided to establish a “Roma village” in place of the historical “nomad camp” in the city, Coltano. The barracks and the containers have been demolished to accommodate 17 housing units, built with a loose masonry system: with expanded polystyrene and concrete-filled elements integrated with panel-planks in synthetic material and reinforced concrete for the ceilings<sup>150</sup>.

---

<sup>147</sup> For the history of “del Guarlone village” see: Tosi Cambini S., 2006, Innovative experiences for housing Roma and Sinti. Houses, cottages, barracks and trailers, in Michelucci Foundation — ARCI Tuscany, *Atlante dell'alloggio sociale e dell'accoglienza in Toscana*, Michelucci Foundation, Florence, pp. 205-259 (particularly pp. 237-238); Michelucci Foundation — Tuscany region (General Directorate for Citizen Rights and Social Cohesion), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, Florence, page 14; Michelucci Foundation, 2008, *Una casa per i Rom a Firenze. Origini e sviluppo del progetto*, Paper, Florence, at <http://www.michelucci.it/node/39> — last accessed on 15.2.2012.

<sup>148</sup> «In the eyes of whoever undertook to set it up», writes Sabrina Tosi Cambini reliving the memory, the «success of the “Roma village” seemed at that time able to carve a niche into the wall of prejudice and to finally show an approach that was easy to reproduce to deal with aspects related to nomad camps, whose implosion had been foreseen by many of us» (Tosi Cambini S., 2006, *op.cit.*, p. 238). «Del Guarlone village», adds Giulia Bia, «had as an important consequence the removal of taboos according to which the “cultural housing” of Roma had to be constituted by trailers and shacks. Since that moment, the insertion of Roma families through ERP classification started to grow in numbers. Almost sixty families are presently in houses belonging to the city of Florence.» (Bia G., 2009, *op. cit.*, p. 85).

<sup>149</sup> The most critical elements of the intervention, which, according to Michelucci Foundation, produced a strong *lack of homogeneity* between the initial objectives and their concrete accomplishment, are left out because they are not related to the subject. According to the Research Institute of Florence, the development of “villages” was dictated by urgency. See for this purpose the Michelucci Foundation — The region of Tuscany (General Directorate for Citizen Rights and Social Cohesion), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit., p. 16.

<sup>150</sup> See the Michelucci Foundation, 2010, *Il villaggio Rom a Coltano — Pisa*, Florence, at: <http://www.michelucci.it/node/38> (last accessed on 7.3.2012).

As in the case of micro-sites, the “villages” also allow for the development of relatively low cost and decent housing solutions<sup>151</sup>. The main limit of such experiments continues to be the localization of the settlements: the “nomad camps” in Tuscany, as elsewhere, rose in remote areas, far away from inhabited centres, without services, often completely isolated<sup>152</sup>. Their building aiming to replace the “villages”, without any doubt, improves the street conditions of the Roma population, but it risks perpetrating the spatial and urban marginality.

#### 1.4. Housing insertion in “real” houses: “Città Sottili” in Pisa

Much more ambitious and complex are the projects envisaging the overcoming of the camps towards an *insertion in houses in the real sense of the word*.

Among the first interventions in this direction, we mention the “Città Sottili” programme in Pisa, started in 2002 and concluded at the end of 2009<sup>153</sup>. Promoted in the application of Regional Law 2/2000 — the same law that gave the impulse for “village” establishment — the programme envisaged the gradual demolition of *all* the camps (authorised or not authorised) by finding an appropriate housing solution for *all* Roma present in the territory. The main novelty of the project consisted in this “universal” ambition: (the initial intentions have not been accomplished), the interventions had to address the *entire Roma population*,

<sup>151</sup> In Pisa, for example, in order to build the 17 housing units of the Coltano village, an expenditure of almost 750,000 € was envisaged initially: almost 45,000 € for each “cottage” (Venturini C., *Fallisce la ditta che costruiva le case ai Rom*, in «Il Tirreno», Pisa, online edition, 20 June 2009, <http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2009/06/20/news/fallisce-la-ditta-che-costruiva-le-case-ai-Rom-1.1720341>, last accessed on 3.2.2012). Should we consider the final cost of about one million € (according to article *A million € for 17 housing units*, in «La Nazione», reported from Pisa, 27 October 2010), the expenditure for each module was of around 59,000 €. These are extremely low figures when compared to the market prices of new constructions.

<sup>152</sup> With regards to the “Roma village” Coltano, in Pisa, the Michelucci Foundation outlines that «localized choices (...) are not the best conditions to favour the difficult process of urban and social insertion of Roma (proximity to the cities, territorial services, proximity to schools etc.)» (The Michelucci Foundation, 2010, *Il villaggio Rom a Coltano*, cit.).

<sup>153</sup> With regard to the *Città Sottili [loose cities]* programme there is a vast literature. See: The social and health region of Pisa, Technical Secretary Office Conference of Mayors, 2002, *Città Sottili. programme of the city of Pisa involving the Roma community on the territory: to the Service Conference. Program-document*, Pisa, at <http://www.cittasottili.africainsieme.net> (last accessed on 23.3.2012); cabinet member Macaluso C., 2003, *The Roma issue. Introductory report of the Local Council. Pisa*, session of 7 November, at [http://zonapisana.it/sdspisa/download?file\\_id=606](http://zonapisana.it/sdspisa/download?file_id=606) (last accessed on 23.3.2012); Health society in Pisa region, 2007, *Città Sottili. programme of the city of Pisa with the Roma involving the Roma community on the territory 2002-2007. programme synthesis*, Pisa, may be downloaded from the website: <http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/sottili6.pdf> (last accessed on 23.3.2012); Unknown A., Pisa: policies and feasible locations for Roma and Sinti, in Vitale T., edited by, *Politiche possibili*, cit., pp. 174-180; The Michelucci Foundation — The Region of Tuscany (General Directorate of Citizen Rights and Social Cohesion), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit.; Cirucci A., 2011, “The man that comes from another land is a potential murderer” (I. Kant). *The image of Roma and Sinti through the analysis of the local press of Pisa*. University of Pisa, Academic Master level I in «Intercultural and interreligious conflict management», academic year 2010-2011 (academic coordinator Sergio Bontempelli). The programme was subject to surveys carried out by international organisations; see particularly: EU Fundamental Rights Agency, 2010, *La situazione dei cittadini comunitari Rom che circolano e soggiornano in altri Stati membri dell'UE*, Luxembourg, p. 79, that may be downloaded from the following website [http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma\\_enr.htm#](http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_enr.htm#) (last accessed on 23.3.2012); Enwereuzor U.C. and Di Pasquale L., edited by, 2009, *Italy RAXEN National Focal Point*, cit., pp. 39-41. For a quick look on Città Sottili programme and on the Roma in Pisa, we allowed ourselves to refer to an article of ours: Bontempelli S., 2006, *La tribù dei gagè. Comunità Rom e politiche di accoglienza a Pisa (1988-2005)*, in «Studi Emigrazione/Migration Studies», XLIII, No 164.

without distinction between residents and non-residents, citizens with legal or illegal right of residence, living in legal or “illegal” camps<sup>154</sup>.

The programme developed in several stages. In a first stage, in order to identify the beneficiaries, a widespread *census of the Roma population* began: conducted by the social services without the presence of the police and therefore without police related issues, this census allowed for the identification of the families, of individuals or of small settlements that were unknown before. During a second stage, a round table was set up with the Prefecture and the local Questura in order to define pathways leading to the regulation of the situation of foreign Roma lacking a residence permit. Finally, the *operational stage* started with the closing down of the camps and the insertion into houses.

For the housing inclusion, several solutions were envisaged, according to the specific needs of each group, individual or family<sup>155</sup>. Thus, for the ones that did not meet the requirements, the submission of an application for ERP housing was necessary. In other cases, the possibility of purchasing or of purchasing under a loan agreement was made available for the City Council for buildings owned by public institutions to be rented to Roma. The government had previously identified some ruins in the territory, most of them owned by the State, which could be subject to a self-directed recovery interventions. The types of houses also had to be diversified according to one’s needs: flats in blocks of flats, housing of a sole family, cheese dairies, but also “Roma villages” after the Tuscan model and equipped micro-sites.

The set of actions required a long period of implementation: think how much time would be necessary for the purchase under a loan agreement of houses from public institutions, for which a complex negotiation with these institutions would be necessary. However, since the beginning of the program, the local government had regular press campaigns that on one hand did not recognize the idea of the housing insertion for Roma<sup>156</sup>, and on the other hand, illustrated the existence of the “nomad camps” as a result of the failure of the project<sup>157</sup>. The

---

<sup>154</sup> «It is a matter of ensuring», explains the advisor on social policies of the City Council, Carlo Macaluso, during a session of the Local Council, «an appropriate housing situation to all families historically present on our territory and at the same time of acting in order to remove all the elements that prevent their full integration» (Macaluso C., 2003, *La questione Rom*, cit., p. 27. The italics belong to us).

<sup>155</sup> See Social and health region in Pisa, Technical Secretary Office Conference of Mayors, 2002, *Le città sottili*, cit., pp. 25-26.

<sup>156</sup> Thus, for example, in May 2004 the local press attributed great importance to the collection of signatures from the inhabitants of the Porta a Mare neighbourhood, where four families from the Coltano camp were about to be placed; few months later, in Forcoli village, newspapers wrote about the protests of inhabitants against allocating housing to Roma families (see Bontempelli S., 2006, *La tribù dei gagé*, cit, p. 965). Even more stunning is the campaign against the construction of the “Roma village” in Coltano: a local newspaper wrote that the polystyrene and concrete housing are «highly-priced colonial houses», implying that the City Council reserves such privileges to Roma instead of offering them to the “inhabitants of Pisa” (Venturini C., *Per i Rom 17 case coloniche griffate*, «Il Tirreno», report from Pisa, 15 May 2008).

<sup>157</sup> «The nomad camp is still there», would write, for example, a journalist in January 2005, «between Aurelia and the Pisa- Livorno highway. A purulent “wound” for whoever passes by, but particularly for whoever lives there. There are projects to eliminate it and also there is money....». There followed a description of the degrading conditions of the camp, a brief synthesis of the “Città Sottile” program. An ambitious project was planned, even though it was practically unaccomplishable (see Redazionale, *Nessuno vuole i nomadi di Coltano, e il ghetto rimane*, «Il Tirreno», Tuscany page, 12 January 2005). Few months afterwards, a long report of the newspaper «La Nazione» would denounce again the degrading conditions from Coltano, explaining: «Still no sign of the constructions envisaged» (Natoli L., *Una discarica al posto delle case*, «La Nazione», report from Pisa, 23 March 2006).

City Council responded to these press campaigns by accelerating the camp demolition process, announcing, sometimes long time before, the closure of the settlements in order to prove efficiency and celerity<sup>158</sup>.

This strong acceleration deeply modified the objectives of the program: the hypothesis of diversified housing and of a gradual insertion was abandoned. Compared to the complex degree of the initial project, this was modified due to emergency procedures envisaging the quick demolition of all the camps in the city.

Thus, after abandoning the actions most difficult to achieve, the housing insertion continued by resorting almost exclusively to the private market: cooperatives and associations responsible with assisting the Roma would rent housing directly from owners — using funds allocated by USL — and would sub-let it to Roma families. These were asked to participate to the payment of the rent until they would gain full autonomy.

In June 2007, almost 80% of the hosted families appeared to be inserted on the private market<sup>159</sup>: and as most of the Roma were unemployed or did not have an income when the programme started<sup>160</sup>, public institutions had to sustain a big part of the costs related to the rent<sup>161</sup>. Families have been supported by social workers, responsible, among other, with assisting the families in the search of a job: but the labour insertion was placed after the actions considered more urgent, such as the mediation of the conflicts with the neighbours (in order to avoid protests, signature collecting and subsequent press campaigns).

The outcome of Città Sottili was strongly conditioned by the need to restrict and reduce to silence the “discontent” of public opinion. Therefore, five years after the programme application, almost all Roma families hosted were under the care of public institutions. The situation was no longer sustainable in economic terms and the new local government — generally hostile to large reception programs, more sensitive to the safety rhetoric and to cost reduction — had an easy role in criticizing the program. Finally, Città Sottili was closed and ceased to be operative on 1 January 2010.

<sup>158</sup> For example, in the local press of 9 August 2006, the Government would announce the closure of the historical camp from Coltano. During the press conference, the local authorities would declare emphatically that they «were celebrating the demolition of the shameful camp» (see Redazionale, *Demolita la baraccopoli*, «Il Tirreno», report from Pisa, 9 August 2006). Actually, only the construction work of the village were closed: the “cottages” would be delivered at the beginning of September 2010, four years after the announcement.

<sup>159</sup> healthcare Society for the Region of Pisa, 2007, *Le Città Sottili*, cit., pp. 18 and 19.

<sup>160</sup> As it emerged from the “census” within the Città Sottili project, one of the most critical situations in the Coltano camp is that of 135 adults, only 12 had a job, five of whom on the black market (see Social and health Region of Pisa, Technical Secretariat Office Conference of Mayors, 2002, *Le città sottili*, cit., p. 13).

<sup>161</sup> As the Michelucci Foundation observes, «the decision to operate exclusively (for the Florentine project) or preponderantly (for the Pisa project) on the private housing market (...) an important critical aspect of the projects: aside from the other costs of the supporting and “accompanying” phase, there remains, for many families involved, the difficulty to achieve and preserve an economic autonomy that would allow them to support the costs of the rent on the market.» (Michelucci Foundation — the Region of Tuscany, 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit., p. 17).

## 1.5. Overcoming urgent situations: housing insertion in Bologna

Chronologically, a second significant experience regarding the insertion in “conventional” housing was the one in Bologna, started in 2007 with the adoption, by the City Council, of the “Action plan for overcoming urgent reception structures”<sup>162</sup>.

In this case, the housing insertion project does not address the entire Roma population in the city, but only a well-defined segment, although fairly consistent in terms of numbers: the families — all of non-Italian nationality — hosted in some reception structures already active on the territory. In order to have a clearer picture, it would be appropriate to talk briefly of the policies applied in the past in the city with regard to Romas.

In Bologna, as in other parts of the country, the foreign Roma came in two important migration flows: the first during the nineties involving refugees from the former Yugoslavia, the second — during the next decade - largely from Romania. “In both cases”, explains Cris Tomesani, “we have witnessed a similar type of settlement: entire families settled in the peripheral regions of the city, on the bank of Reno river, building shelters using recovered materials and dedicating themselves to black market labour”<sup>163</sup>.

During their first arrival, the Slavic Roma were received in “refugee camps”, two of which (one in the Trebbo locality governed by the Castel Maggiore City Council and the other on Pianazze, governed by the Sasso Marconi City Council) were more active in 2007<sup>164</sup>. The reception of the Romanian Roma was, on the other hand, the product of a tortuous pathway, full of conflicts and public debates: the barracks and settlements on Lungo Reno have been subject to numerous evacuations and police interventions even since the early 2000s.

As a result of these interventions, in October 2002, Romas — together with the local activists from the Social Forum and from several associations — decided to occupy an abandoned building, owned by the railway company, the so-called “ex Ferrhotel” on Casarini Street<sup>165</sup>. This building was occupied for nearly three years, giving rise to a long controversy with regard to the right to have a house: finally, in March 2005, Ferrhotel was evacuated and many Romas living there were introduced into a temporary reception structure, the former guest house, “Villa Salus”.

---

<sup>162</sup> For the general framework of the Bologna experience, see: Bia G., 2009, *Spazi paralleli*, cit., pp. 120-131; Tomesani C., 2009, Bologna: Roma migrations and housing insertions, in Vitale T., edited by, *op. cit.*, pp. 190-198; Presidency of the Council of Ministers — Office for the Promotion of Equal Treatment and the Repression of Discrimination on Grounds of Race and Ethnic Origin, 2012, *National Strategy for the Inclusion of Roma*, cit., Allegato IV, cit., p. 15; Bernard S., 2007, *L’immigrazione in Italia: un’indagine sulle politiche emergenziali*, in «Storicamente», No 3, at [http://www.storicamente.org/05\\_studi\\_ricerche/03bernard.htm](http://www.storicamente.org/05_studi_ricerche/03bernard.htm) (last accessed on 23.3.2012). For the action plan launched by the City Council aiming to transgress the reception structures, see also Tomesani C., 2008, *Action plan to transgress emergency reception structures and guidelines for intergration pathways*, slide PPT, on the website of the City Council of Bologna, [http://www.comune.bologna.it/ECCAR/images/documenti/materiali/C\\_Tomesani\\_Bologna.pdf](http://www.comune.bologna.it/ECCAR/images/documenti/materiali/C_Tomesani_Bologna.pdf) — last accessed on 7.4.2012. With regard to the occupation of the former Ferrhotel, which was at the root of everything, see Scalo Internazionale Migranti and Bologna Social Forum, 2003, *Bologna — A proposito dello Scalo Internazionale Migranti*, document, Bologna, now at <http://www.meltingpot.org/articolo939.html> — last accessed on 23.3.2012.

<sup>163</sup> Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit., p. 192.

<sup>164</sup> *Ibidem*.

<sup>165</sup> See Scalo Internazionale Migranti e Bologna Social Forum, 2003, *op. cit.*

The evacuation of Ferrhotel was carried out under a series of harsh disputes: of the 350 Romanian present in the structure, 100 were excluded from any alternative solution because they did not have residence papers and they had to return to the “illegal” camps on Lungo Reno<sup>166</sup>. The moving of families from Ferrhotel to Villa Salus was done in police buses, with a massive presence of police prepared against street riots, in a climate that was strongly contested by associations<sup>167</sup>. During the same period, the Cofferati Reunion started the campaign against the so-called “windscreen washers”, promoting a long series of evacuations against the Romas living in the Lungo Reno area<sup>168</sup>.

In the case of the city of Bologna, reception policies have been strongly conditioned by the concern for safety and public order. In this case, the rhetoric of “safety” had an influence on beneficiaries, excluding from the interventions many illegal Roma or Roma living in “illegal” camps (that subsequently have been subject to numerous evacuations).

The episodes in the following years prove also numerous successes of the policies on transgressing the camps. As mentioned, in 2007 the City Council launched the “Action plan to transgress the emergency reception structures”, disposing the gradual closure of four camps: the two camps for refugees set up in the nineties (Tebbio and Pianazze), the structure from Villa Salus for the Romanian Roma from Ferrhotel and “Gandhi social residence on Piratino Street”, a camp equipped with 16 containers, initially designed for a Pakistani group and then for the Romanian Roma from the S. Caterina camp<sup>169</sup>.

To favour the release pathways of these structures, the City Council identified on the private market a corresponding number of flats for rent: then the houses were made available for Romas through sub-letting agreements. Beneficiary families were requested to pay the equivalent of at least 50% of the rent due to the owner and, in any case, not less than 300 € per month. The sub-letting agreements were concluded for a period of four years, at the end of which the family was obliged to enter a new agreement directly with the owner, without benefiting from contributions from the City Council.

As it can be seen, this situation is not much different from the one in Pisa. However, while in the case of the Tuscan city the appeal to the private market

<sup>166</sup> See *Bologna — Trasferiti gli occupanti dello Scalo Migranti*, news from 11 March 2005, available on the following website: <http://www.meltingpot.org/articolo4956.html> — last accessed on 2.2.2012.

<sup>167</sup> See the summary of the day in the daily newspaper *L'Unità*: Carugati A., *The quiet exodus from Ferrhotel. Transferred to Villa Salus 170 Romanians, 21 applicants for asylum hosted in other structures*, in «L'Unità», 11 March 2005. For the entire story regarding Ferrhotel, there is a film made by Elisa Mereghetti and Valerio Monteventi: *“Endless column”. Odyssey of the Romanian Roma from Craiova to Bologna, from 2002 until 2008*, produced by Ethnos — Vag61 — OcchioVago — Creativi di Craiova, 2008, duration 80”.

<sup>168</sup> Answering to the questions addressed by Forza Italia to the Local Council in October 2005, the mayor of Bologna at that time, Sergio Cofferati, claimed that “the foreign windshield washers” (many of them Romanian Roma) were too many and they represented a serious issue for the public safety. The beginning of the campaign against the so-called “windshield washers” coincided with the intensification of evacuations from Lungo Reno, and had a great resonance in the national press (see, for example, Varesi V., *Cofferati contro i lavavetri*, «La Repubblica», 11 October 2005; Monti V., *Cofferati: più controlli sui lavavetri*, «Il Corriere della Sera», 11 October 2005).

<sup>169</sup> For the following information, refer particularly to Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit.



represented a weak element, in the case of Bologna the same operation guaranteed the substantial success of the project. Obviously, there were families that “failed” and left these reception pathways due to their not being able to bear the costs: however, in one way or another, these families succeeded in finding a decent place to live (for example, access to ERP housing), in other cases they returned to the country of origin, declaring their migration route to be unsuccessful<sup>170</sup>. Overall, it seems that the mechanism functioned: many Roma managed to preserve their homes, obtaining a progressive autonomy.

The difference in outcomes between Pisa and Bologna projects is due, mainly, to the different social conditions at the start: if under the Leaning Tower, almost all the inhabitants of the “nomad camps” were unemployed or without an income, in case of the city of Bologna almost all had an employment even if often without appropriate contracts. Even if exploited and underpaid, they were, however, able to contribute to the payment of the rent.

The main limit of the Bologna project is related to those who “remained behind”: Roma that did not live in reception structures continued to be subject to evacuations, typical for a lot of the camp overcoming experiences, a subject matter that deserves to be dealt with.

## **1.6. Reception for whom? Rhetoric of limit and the “effect of calling”**

Who would be guaranteed reception? Is it possible to overcome the camps by promoting housing insertions for *all* Roma and Sinti present on the Italian territory? Do the City Councils have *enough resources* to begin this type of investigations?

The issue of *costs* of inclusion policies is always on the agenda of the local and national debates: even more intensely in a historical moment as the present one, when the dramatic economic crisis adds to the massive reductions of the funds transferred from the State to local authorities.

Having limited resources available, governments establish the standard for the *quantitative limits* of their own inclusion interventions, both in terms of the funds available and — especially — in terms of the *number* of families that the insertion projects were designed for. It is a physiological mechanism: each action of the administration, however vast, must have limits. Less obvious is the *public rhetoric* accompanying these operations.

It often happens that before an inclusion intervention — development of a micro-site, beginning a housing insertion project, setting up a village or an equipped land — the local institution declares to have “done its share” and to have “completed its tasks” and that it could not do more. Therefore, it is said, all

---

<sup>170</sup> See on this matter Bia G., 2009, *op. cit.*, p. 128.

Roma “in excess” — the ones that did *not* benefit from the inclusion interventions, or the ones that came on the territory *after* the beginning of such interventions — must be treated with the common expulsion mechanisms: evacuation, removal, forced repatriations etc.<sup>171</sup>. Thus, however paradoxical it would appear, *even the beginning of the integration policies — often innovative and courageous — legitimate new evacuation cycles in the “illegal” camps*. In a sort of “vicious cycle”, the need to *transgress* the logic of the camps and evacuations generates the opposite effect: the multiplication of police interventions and the subsequent spread on the territory of unauthorized camps.

We are often under the impression that this double and contradictory movement — on one hand the habitation inclusion interventions, on the other hand the evacuations — are dictated by the need to “reassure” public opinion. In front of the *discontent* raised by the local daily newspapers or by “citizen committees” with regard to the inclusion policies, the administrators seem more concerned with guaranteeing the *exemplary character* and, with what we might call, the *uniqueness* of the promoted interventions; it is thus clarified that *that specific insertion project* was necessary — and at the same time — to silence the protests — it is promised that it is the last one and that anyway they will be careful so that the number of Roma may not increase.

As if often happens, *in practice, collective representations* are conditioned and guided. The appeal to expulsion instruments, after the beginning of opposite experiences, generates a lack of confidence quite spread with regard to social inclusion policies, that are perceived as being useless, expensive and non-productive. On the other hand, it generates a sort of *fatalism* that sees in the daily *routine* of the evacuations (and of the camps) an option with no alternatives.

During the last years, this “fatalism” seems to have condensed in a certain *public rhetoric* widespread both among the centre-right and centre-left parties. Thus, for example, the idea was put forward that the housing policies addressed to Roma and Sinti have a *cost* which, in any case, has to be limited in time. The *presence* of Romas on the territory is perceived as a *problem* that must be limited to “sustainable” numbers (Roma cannot be “too many”). At times inclusive policies are seen as “attraction factors” that could determine new (and unsustainable) migration flows. For this reason, several governments establish “maximum numbers” for *tolerable* presences (the so-called “fixed numbers”), disposing evacuations and removals for all Roma “in excess”.

Emblematic, from this standpoint, is the case of the city of Pisa. After having promoted a programme addressed – as seen – to *all* Roma, the government immediately changed the course of action: the interventions were limited only to the families that had been identified through the initial “census”, while for the other families traditional expulsion instruments were re-activated. Among the governors of the Tuscan city there appeared to be the “effect of calling” theory,

<sup>171</sup> For these mechanisms, see Bontempelli S., 2007, *Sul razzismo “democratico”*, in «Guerre e Pace», No 144.

according to which *each reception intervention aims to attract new unstoppable Roma flows “called” by the mirage of an “easy to get” home*<sup>172</sup>: the Romanian Roma migration was construed as an effect of the “generous” policies activated by the City Council with regard to the Balkan Roma<sup>173</sup>.

The “effect of calling” theory is shared by the mayors and local governors who made it appear also in the official documents of ANCI<sup>174</sup>.

This is, in exchange, a simple theory that even if containing certain real aspects, it disregards the *complexity* of migration phenomena. The extensive literature on the real causes of these phenomena<sup>175</sup> proves that the flows are generated by a wide enough range of factors: the forms of *policy regulation* of migrations — the more or less “generosity” regarding the reception, as well as all the standards on access and residence — represent only *an element among many others* whose consequences are not at all linear (it is not certain for the policies on openness and reception to generate new flows, as the most restrictive choices do not necessarily represent a *prevention* element of subsequent arrivals<sup>176</sup>).

<sup>172</sup> On this topic, see Sergio Bontempelli, 2006, *op. cit.*; Africa Insieme Association of Pisa, 2006, *Vite di scarto. Marginalità sociale e marginalità abitativa dei migranti a Pisa*, file, Pisa, at [http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/anast\\_dossier06.pdf](http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/anast_dossier06.pdf), pp. 21-22 — last accessed on 21.3.2012; OsservAzione, 2006, *Cittadinanze imperfette*, cit., p. 22.

<sup>173</sup> Thus, for example, on 12 May 2004 the Mayor Paolo Fontanelli would write in the local press: «There are 500 on our territory and for some time now the City Council believes it will not be possible to receive other nomads. We have reached a saturation level. The cup is brimming: another drop may be too much. This is the last drop, the *extra drop* was the arrival of around fifty Romanian nomads that occupied the former house of the custodian of Arno de la Riglione river after having settled in their camp, for a while, under delle Bocchette bridge. A presence that risks disrupting the government’s plan». For the Mayor, the arrival of those Roma was due also to the actions of associations that would have *stimulated* migration flows: «These associations do not realize that this is not the way in which this problem should be handled. We must understand our limits and we have reached for some time now our saturation limit. The problem must be controlled while the associations showed a substantial lack of responsibility» (Parlato G., *Con i nomadi si rischia l’ingestibilità. Il Sindaco: basta, non possiamo più accogliere altre persone*, «Il Tirreno», report from Pisa, 12 May 2004).

<sup>174</sup> In their opinion on the “national inclusion strategy” the City Councils’ association explains, for example, that «the activation of a good level of services has a “calling effect” polarizing the presence on a certain territory, ending up by making it no longer sustainable». ANCI (National Association of Italian City Councils), 2012 *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Travellers Communities. Application of the Communication No 173/2011 of the European Commission. Opinion*, prot. No 13 W/LP/UI/CO bs-12, Rome, p. 1. Thanks to the local advisor from Pisa, Sandro Modafferi, for sending us this documents whose existence we ignored of.

<sup>175</sup> The studies regarding migration are so numerous that it is impossible to provide a detailed framework. See: Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, particularly chapter II, pp. 33-52; Zanfrini L., 2004, *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari-Rome, particularly chapter III, pp. 69-101; Maciotti M.I., Pugliese E., 2003, *L’esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Bari-Roma, Laterza, particularly chapter I, pp. 3-21; Ambrosini M., 2010, *Richiesti e respinti. L’immigrazione italiana, come e perché*, Milano, Il Saggiatore; Harris NR., 2000, *I nuovi intoccabili. Perché abbiamo bisogno degli immigrati*, Milano, Il Saggiatore; Stalker P., 2003, *L’immigrazione*, Rome, Carocci, particularly chapter II, pp. 25-46; Pollini G., Scidà G., 2002, *Sociologia delle migrazioni e della società multi-etnica*, Milan, Franco Angeli, particularly the 1<sup>st</sup> part, pp. 13-182; Cotesta V., 1999, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturali*, Bari-Roma, Laterza.

<sup>176</sup> The sociological literature is rich in examples of «counter-intentional» or «perverse» effects of the public regulation. It was often noted how restrictive policies in immigration may lead to the *increase* of the input flows instead of reducing it. See: Ambrosini M., 2005, *op. cit.*, pp. 47-52; Chiuri M.C., Consiglio NR., Ferri G., 2007, *L’esercito degli invisibili. Aspetti economici dell’immigrazione clandestina*, Bologna, Il Mulino, particularly pp. 102-105.

## 1.7. Reception policies and scarce resources

The rhetoric of “limit” and the fears of a “calling effect” lead in fact to orientations already spread during the construction of the “nomad camps”. Between the second half of the eighties and the early nineties, while the local governments started to set up the first “equipped areas” for Roma reception, many mayors have established “fixed numbers” and started new evacuations for the families that were not offered a place in the authorized settlements<sup>177</sup>. Ever since, the choice to set up “stopover camps” has always been accompanied by a removal policy: the “camps” and the “evacuations” became an inseparable couple of local policies.

Its *transgression* does not mean that we have to follow the same pathways and reproduce the same mechanisms as then. Therefore it is good to ask ourselves questions also with regard to the way of approaching the topic, even if decisively, of the *limits* of the available resources: *how can local institutions promote the social integration and housing insertion for all Roma and Sinti present on the respective territories, if the financing is missing?*

For this critical issue it is good to consider the two reflection elements that often during public debates remain in the shade.

The first one is related to the actual *costs* of the repressive policies: as proved by a fairly vast reading, even though only just beginning<sup>178</sup>, both the perseverance of the “nomad camps” and the repeated evacuation cycles require huge amounts of money from public institutions. A series of surveys carried out by journalists or by specialised researchers showed, for example, that a single evacuation intervention in a big city may cost between 15 and 20,000 €<sup>179</sup>. On the other hand, according to

<sup>177</sup> The essays already collected in the historical volume edited by Piero Brunello (Brunello P., 1996, *op. cit.*) documents numerous cases of this kind. Thus, for example, in Bologna — after the arrival of the refugees from the former Yugoslavia, in the early nineties — the City Council was trying to remove the Roma that were not recognized as refugees, pushing them towards nearby localities (*ibidem*, p. 100). The City Council of Milan — among the first City Councils to have set up “stopover camps” for Roma — expressed, on several occasions, its wish to *reduce the number* of the Roma to “tolerable” numbers: in the spring of 1993, Vice-president Intiglietta claimed that the city could not receive more than 800 Roma; later on, Mayor Formentini protested, claiming that «Milan cannot become a casbah (*sic*), taking care of 2,000 Roma who at present were on its territory» (*ibidem*, p. 201). At the beginning of 1996 the City Council of Padua, that two years before had prepared three small camps for Roma in order to “transgress” the camp on Ticino Street, was disposing the voluntary repatriation of the families installed irregularly on a stretch of land on Annibale Street in Bassano (*ibidem*, p. 231). In 1990 the City Council of Florence, while allocating funds for the rehabilitation of the camps on Poderaccio Street, disposed a “closed number” and ordered the removal of 300 Roma living on Poderaccio but considered to be irregular or “in excess” (*ibidem*, p. 127).

<sup>178</sup> For a brief review of the literature, we refer to Bontempelli S., 2011 *The country of evacuations (and camps)*. Local policies for Roma and Sinti populations in Italy, in Lunaria, edited by, *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Rome, Edizioni dell’Asino, pp. 45-53.

<sup>179</sup> According to the data officially provided by the City Council of Milan, the government should have used almost 5,400,000 € for 250 evacuations during January 2007 and April 2010: each intervention costs around 21,000 €. According to 21 Luglio Association of Rome, an evacuation costs between 15 and 20,000 €. Things do not seem much different in smaller contexts: according to the data provided by the City Council of Pisa, the elimination of irregular camps costs between 10 and 18,000 € for each operation. It is important to remember that at present, there are no certain criteria for the cost lines to be included in budgets: these numbers must be considered as a guideline, not as certain and uncontroversial data. For this information, see Bontempelli S., 2011, *op. cit.*, pp. 46-47.

recent studies, the City Council of Rome spends, for each family hosted on the camps and “villages” in the “Nomad Plan” more than 2,500 € monthly<sup>180</sup>.

The second reflection element is the *purpose* of inclusive policies. They are perceived only as a *cost*: it is forgotten that their purpose is to make the beneficiary families *autonomous*. Based on an initial investigation, on a larger or smaller scale, reception policies allow for a significant *reduction* of the expenses borne by public institutions: each family *removed* from a “nomad camp”, *released* from the irregular settlements, inserted into a home and autonomous in terms of income, ceases to be an *expense* and transforms into *resource* for the community (if we think of taxes and contributions of INPS that are paid for each employee with legal forms).

Obviously, not all the interventions have the expected results and do not always succeed in obtaining the *full autonomy* of the families: however, *social integration* has always been a safe way to *reduce the dependency of the assistance intervention* and therefore, to reduce the expenses that public administrations incur.

If we read it this way, the issue of *reduced resources* may be approached in ways that differ from the ones followed until now. Regarding the *reproduction* — often physiological — of housing marginality conditions, the invocation of “fixed numbers” and “maximum thresholds”, of *tolerable* presences, the complaint of the “calling effect” of the reception policies, the obstacles raised behind the “insurmountable limits” risk to feed a perverse spiral of evacuations and social exclusion. Such behaviours are the expression of a “reassuring” approach in terms of public opinion<sup>181</sup>, but they do not contribute to an *efficient* governance of complex phenomena.

The experiences of the last twenty years suggest a more pragmatic approach — and less ideological — on grounds of *quantitative limits* of an action. When launching the housing insertion programme, instead of setting insurmountable balances among the *ones included* (the ones benefiting from the reception interventions) and the *ones excluded*, maybe it is more efficient to imagine forms of *turnover*, or *alternation* of the beneficiaries. Thus, when a family inserted in a project becomes autonomous in terms of income, within the same project another family may be included, one that was until then excluded, in a potential continuous (and virtuous) cycle.

The social integration programme must be considered as *prolonged actions in time, addressed to different beneficiaries that alternate*: the rhetoric of example

---

<sup>180</sup> According to the declaration of Carlo Stasolla, researcher within the 21 Luglio Association, for each Roma hosted in a village, the City Council pays a monthly amount of 500 € (according to Camaioni M., 2011, *Roma, un prezzo salato*, in «Popoli. Mensile dei gesuiti», No 2). On the other hand, according to a recent survey carried out in the camps in the capital, almost 70% of the Roma families comprise five or more persons (see Rome, the Capital – cabinet members for the promotion of social services and health, 2010, *A new plan for Rome, the Capital – work instrument for benchmarking and proposals*, a publication of the City Council of Rome at: <http://www.retesociale.it/pdf/piano-regolatore-sociale-2010/piano-regolatore-sociale-documento-di-sintesi-aggiornato-25-octombrie.pdf>, p. 140, last accessed on 25.3.2012. In most cases the City Council spends more than 2,500 € per month for each family.

<sup>181</sup> «Migratory policies», writes Laura Zanfrini, «have generally an intention of *ensuring*, that is they aim to provide, at least, the appearance of keeping under control the migratory pressure perceived — and instrumentally represented — as unstoppable, proposing incorporation pathways for the *newcomers* in order to support the expectations of the citizens and guaranteeing a privileged access to resources and social opportunities. Called to govern a phenomenon which to a great extent exceeds their field and their incidence capacity, the political *elites* have often only a symbolical function to play that confirms the authority of citizens, “owners of the State”, to establish who has the right to be a part of it» (Zanfrini L., 2004, *op. cit.*, p. 134). We believe that these remarks referring to the migratory policies in European states also apply in our case.

and *uniqueness*, so typical for many local projects risks to limit the intervention efficiency, to *reiterate* problems that need to be overcome. In order to correctly apply this approach *different forms of reception* need to be activated: besides the long term housing insertion (allocation of housing, micro-sites etc.), it is necessary to set up *emergency reception structures* in order to guarantee with low cost a form of assistance for the most urgent situations.

This is the direction taken by a **recent proposal formulated by Casa della Carità to the City Council of Milan**: to build a “reception lung”, that is a group of structures designed to host families under great housing privations, waiting for them to be inserted in larger inclusion programmes<sup>182</sup>.

Interestingly, this standpoint seems to have also been at the origin of the **reasoning started by the City Council of Bologna**. After the elimination of the reception structures, a project was drafted, with funds from Unrra for the restoration of “Gandhi” residency on Piratino Street (one of the reception places “emptied” by the Action Plan)<sup>183</sup>. The goal was to create a *temporary structure* for all the families waiting to be included in insertion programs.

A last experience worth mentioning is the one of the so-called “control rooms” set up by the **Region of Tuscany**. On 16 February 2011, the regional council approved a motion denouncing that the “uselessness of the evacuation practices that (...) merely transfer in other territories the same problems while aggravating the safety, hygiene and health conditions of the persons who experience them”. Considering these observations, the council involved the meeting in drafting a plan — accompanied by the necessary resources — in order to avoid forced removal and to find an alternative solution, even temporary and provisional, together with the affected City Councils<sup>184</sup>. After the approval of the motion, the regional cabinet members of the social policies set up the “control room”, a permanent consultation table with the local institutions responsible for solving the most critical situations without resorting to repressive actions<sup>185</sup>.

As can be seen, these are experiences undergoing experiments, but which however indicate possible ways to prevent the occurrence of forced evacuations or removals.

<sup>182</sup> See Casa della Carità, *For a new housing plan*, press release, Milan, 15 November 2011, <http://www.casadellacarita.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/154> — last accessed on 5.3.2012.

<sup>183</sup> See the conclusive part of the argument of Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit.

<sup>184</sup> See Region of Tuscany — the Regional Council: Monica Sgherri, Vittorio Bugli, Marta Gazzarri and Pieraldo Ciucchi, motion No 171 of 17 February 2011, *regarding the drafting of a plan to overcome the current danger and degradation conditions that Roma men, women and children, residents on the territory of Tuscany, experience*. See <http://prcgruppotoscana.it/AreaRiservata/atti-approvati-in-consiglio/mozioni/n-171>. For the respective debate within the Regional Council, see Region of Tuscany — Council Documents Legislation IX — Complete reports, *Session No. 32/P of 16.2.2011*, Florence 2011, p.17 — both links last accessed on 3.5.2012).

<sup>185</sup> Lacking *regulatory authority* on the subject, the Region could not prevent the autonomous initiatives form the City Councils: thus, after the setting up of the «control room», on the territory of Tuscany, other evacuations took place. An important example is the case of the City Council of Pisa that on 10 August 2011 removed by force 88 persons 30 of whom minor children without offering them any alternative. «I am surprised and concerned», wrote the a member of the regional cabinet, Mr.Allocca commenting the evacuation, «by a choice that risks to ruin a pathway (...) based on the collaboration between institutions in order to search for solutions for this phenomenon» (see Taverniti F., *Sgombero campo Rom Cisanello, Allocca: “Scelta che ci sorprende e preoccupa”*, press release, 12 August 2011, from the website of the Region of Tuscany, <http://toscana-notizie.it/blog/2011/08/12/sgombero-campo-Rom-cisanello-allocca-%E2%80%9Cscelta-che-ci-sorprende-e-preoccupa%E2%80%9D/>, last accessed on 23.03.2012). This refers to the evacuations in Tuscany, in the summer of 2011; see also: Chiari C., *Ferragosto di sgomberi in Toscana*, «Il Manifesto», 13 August 2011.

## 1.8. Triboniano Street, Milan: from emergency to project

In Milan, the recent experiences regarding the evacuation of camps and housing insertion have been experimented within a particular context of the so-called “nomad emergency”. Let us go into details<sup>186</sup>.

On 21 May 2008, the Berlusconi government issued a decree declaring the “State of Emergency” with regard to the “nomad” camps (*sic*) in Campania, Lombardy and Lazio<sup>187</sup>. With three orders of the Civil Protection, the government dictated dispositions of the application of emergency interventions<sup>188</sup>. Subsequently, through successive decrees, the State of *Emergency* was prolonged until 31 December 2011<sup>189</sup>.

Based on these measures (subsequent to the illegitimate declarations of the State Council<sup>190</sup>), for 2009 a special fund for delegated *safety* initiatives was allocated by the Ministry of the Interior. The City Council of Milan was allocated around 13 million€ for a “re-qualification programme, safety implementation and the release of the areas designed for the nomad camps, social integration of the respective population and elimination of certain areas”<sup>191</sup>. Known as the “Maroni Plan”, the project provided for the rehabilitation of some legal stopover camps, “social interventions” within the main settlements as well as the closure of four camps: Bonfadini Street, Negrotto Street, Novara Street and Triboniano Street.

**With regards to Triboniano Street**, the housing insertion interventions<sup>192</sup> were entrusted to Casa della Carità Foundation, an association with a long-term experience with Roma, that was already active for some time on Triboniano with specific projects and insertion pathways.

When the action was started, the camp was inhabited by 105 families namely 600 persons in total, mostly Romanian. The first step was to identify and activate a *customized* and *shared* project to exit the camp: each family was informed about the prospect of receiving an economic contribution for an assisted return to Romania<sup>193</sup>, or for the beginning of an insertion course in Italy. Casa della Carità would have handled all the families that were choosing the second alternative.

<sup>186</sup> We synthetically summarise here a few arguments developed in our previous article: see Bontempelli S., 2011, *op. cit.*, pp. 45-53.

<sup>187</sup> DPCM 21 May 2008, *The declaration of the state of emergency with regard to settlements of nomad communities in the territories of Campania, Lazio and Lombardy regions* (OJ No 122, 26.5.2008).

<sup>188</sup> OPCM 30 May 2008, No 3676 for Lazio; OPCM 30 May 2008, No 3677 for Lombardy; OPCM 30 May 2008, No. 3678 for Campania.

<sup>189</sup> DPCM 28 May 2009, *The extension of the emergency state until 31 December 2011 for the accomplishment of the initiatives with regard to settlements of nomad communities in the territories of the Campania, Lazio and Lombardy regions*; and DPCM 17 December 2010, *The extension of the emergency state for the accomplishment of the initiatives with regard to settlements of nomad communities in the territories of the Campania, Lazio, Lombardy, Piedmont and Veneto regions*. With regard to the extension of the “State of Emergency” and its consequences, see important remarks of Hermanin C., *Emergenza Rom, la disuguaglianza dei poteri speciali*, in «La Stampa», 8 February 2011.

<sup>190</sup> According to the State Council, Decision No 6050 of 16 November 2011, *The state of emergency with regard to settlements of nomad communities in the territories of the Campania, Lazio and Lombardy regions*.

<sup>191</sup> Directive of 19.11.2009, **Commissioner for Nomads’ Emergency in Lombardy** (Prot 9b1/200900398).

<sup>192</sup> The information and data that follow have been provided to us directly by the workers from Casa della Carità.

<sup>193</sup> “The contribution for repatriation” — an amount of 13,000 € for each family — represented in fact one of the weakest points of the entire project. Many Roma benefited from this incentive, they returned to Romania and then went back to Italy. Today they live in illegal camps.

For each family an *integrated* project was drafted, that is to say a project not limited only to the allocation of a home: a special attention was given to the insertion on the labour market, a necessary condition for achieving economic autonomy. Some actions referring to labour *preceded* the entry into homes: 35 labour scholarships have been activated using the fund provided for the Maroni Plan in order to insure an income and a first insertion of the frailest persons.

The project had a major success, especially concerning housing: of 52 families that chose the insertion in Italy (refusing thus the economic contribution to return to their country of origin), 20 have obtained an ALER home through sublease agreements with Casa della Carità and CEAS (Ambrosian Solidarity Centre); 8 have obtained a popular home through the insertion on lists; 18 have rented a house on the private market, 5 have benefited from apartments designed for temporary *housing* by associations and one bought a house with a thirty year mortgage.

With regards to labour insertion, there is no available definitive data regarding the outcome of the project: it was a success — there have been persons that found a job, that have become fully autonomous compared to the projects — but some critical elements have also emerged. The economic crisis determined the failure of a series of insertions promoted through the labour scholarships or even the loss of a steady job by family fathers. This determined the extension of the orientation and support course with great expenses incurred by the public institutions and Casa della Carità Foundation.

The fact remains that a strong “multidimensional” character describes the experiment on Triboniano Street: besides housing allocations, actions were taken for the social insertion and for finding jobs.

These actions were promoted with funding from the so-called “Maroni Plan”: and maybe this is the most innovative aspect of the project. As we could see, that plan represented a part of a much larger national policy, approached as an emergency problem of public order<sup>194</sup>.

Casa della Carità used the Maroni Plan, reverting from several points of view its signification: the funds intended for “emergency situations” were used for solutions on long term and for long-term projects of social inclusion. From this standpoint, the Triboniano experience proves that *it is possible to carry out inclusive policies at local level even within a global context where different orientations prevail*.

---

<sup>194</sup> See: Amnesty International, 2011, “Tolleranza zero verso i Rom”. *Sgomberi forzati e discriminazione contro i Rom a Milano*, Rome, available online on the website of Amnesty at the following address: <http://www.amnesty.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/9%252F4%252F3%252FD.af9a67c2e4830a671803/P/BLOB%3AID%3D5321> (accessed on 25.3.2012).



## 1.9. “Building a home with one’s own two hands”: self-directed recovery between polemics and projects

In order to conclude this short “list” of *good practices* we must mention also the interventions of *self-directed recovery* of abandoned buildings, done by Romas and Sintis rather than within local housing insertion programs.

The most famous project known also in the reference literature<sup>195</sup>, is no doubt the “**Dado**” [**Dice**] of **Settimo Torinese** in the province of Turin, which we will present in detail in another chapter of this volume<sup>196</sup>. The novelty of the experience, later copied by the Terra del Fuoco Association may be resumed with the slogan “*building a home with one’s own two hands*”. Dado appeared to carry out an inclusion process through the *self-directed recovery* of an abandoned building placed for free under the control of the City Council of Settimo Torinese.

In the first stage, Roma families carried out the restructuring and re-adaptation of the buildings. After the completion of works, families moved into the structure, paying a modest rent.

“Dado” is however a temporary home, and the activities of the project aim at the autonomy of the respective families. The goal is to achieve a large *turnover* between beneficiaries: each time a family gains autonomy, another family coming from legal or “illegal” camps of the Turin province replaces it.

The Settimo Torinese experience allowed, among others, the reduction of costs incurred by the public institution; the Terra del Fuoco Association calculated that only the costs for the economic rehabilitation were of 37%, while the costs for the annual management of the building do not exceed 10,000 €<sup>197</sup>.

The “**Home is also labour**” project **launched by the City Council of Messina**<sup>198</sup> also aims at self-directed recovery, the outcome of a complex history related to the historical camp of the nomads in the city: “Fatima village” of San Raineri Street, inhabited by almost 80 Roma coming from the former Yugoslavia.

At the beginning of 2010, because of the approval of a large urbanisation project involving the area, the local government decided to close the “Fatima village”. On 2 February, at five o’clock in the morning, several patrols of the city police rushed in the camp and started the identification of those present: according to witnesses<sup>199</sup>, the inhabitants were divided into “legal” and “illegal”; the imminent evacuation was announced, together with the announcement of the expulsion of all Romas without residence permits.

---

<sup>195</sup> See: De Salvatore A. and Riboni S., 2009, Settimo Torinese: the self-building and self-directed recovery processes as instruments of social inclusion, in Vitale T., edited by, *op. cit.*, pp. 244-248; Bia G., 2009, *op. cit.*, pp. 140-151; Presidency of the Council of Ministers — Office for the Promotion of Equal Treatment and the Repression of Discrimination on Grounds of Race and Ethnic Origin, (UNAR), 2009, *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Travellers Communities*, cit., p. 89; Presidency of the Council of Ministers — Office for the Promotion of Equal Treatment and the Repression of Discrimination on Grounds of Race and Ethnic Origin, 2009, *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Travellers Communities*, cit., Annex IV, «Good practices», cit., p. 15; Ministry of Labour and Social Policies — ANCI — Cittalia, 2010, *op. cit.*, pp. 69-71; Zincone G., 2010, *op. cit.*, p. 5.

<sup>196</sup> See chapter “Good Practices for (and with) Roma Immigrants”.

<sup>197</sup> This data has been provided by the association’s employees.

<sup>198</sup> Cafeo T., *Rom dello stretto*, in «Centonove», settimanale messinese di politica, cultura, economia, n. 15, 4 Maggio 2012. Si veda anche l’ampia documentazione disponibile al sito del circolo ARCI “Sankara”: <http://arcisankara.blogspot.it/search?q=Rom> (ultimo accesso in data 02-03-2012).

<sup>199</sup> See Redazionale, *Emergenza Rom a Messina*, 9 February 2010, on the website of CESV in Messina, <http://www.cesvmessina.it/index.php/news/219-emergenzarommessina> (last accessed on 2.3.2012).

A few days later, on 9 February, a few associations — among which ARCI, Caritas Diocesana, Comunità di Sant’Egidio, local organizations of Romas and of the immigrants — launched an appeal to the institutions in order to suspend the evacuation and to find housing solutions for all the inhabitants of the camp<sup>200</sup>. At a first glance, it seems that the appeal did not have a positive outcome: on the contrary, on 6 April 2010, the Port Authority issued a formal evacuation order that was communicated through the municipal police<sup>201</sup>. Roma families, assisted by associations, decided to address the TAR judge in Catania, who, even if he rejected the appeal, ordered to the authorities to proceed gradually, guaranteeing solutions at least for the families with children<sup>202</sup>.

After a few months of complex negotiations between the government, associations and Roma families, the situations seemed to be unblocked between the end of 2010 and the beginning of 2011<sup>203</sup>: the Municipal Council decided to ask for a financing from the Ministry of Labour and Social Policies for a large project for the self-directed recovery of the abandoned buildings<sup>204</sup>. On its part, the Ministry allocated around 190 million € within the “National programme 2010 – the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion”<sup>205</sup>.

The project provides for placing the families from the Fatima village in new homes made available by the City Council, rehabilitated by the Romas themselves. They would be guaranteed support from the technicians of the City Council as well as voluntary assistance from professionals sent by Order of Architects, Civil Engineering and Geodesy. In order to favour the self-directed recovery and self-directed construction process, professional training activities are also provided for Romas.

<sup>200</sup> *Ibidem*.

<sup>201</sup> See Redazionale, *Messina, Rom presentano ricorso al Tar contro lo sgombero*, «Redattore Sociale», 21 April 2010, <http://www.redattoresociale.it/DettaglioNotizie.aspx?idNews=303054> (last accessed on 2.3.2012); see also the vast reconstruction *ex-post* of the entire episode in Cordaro C., 2011, *Evitato lo sgombero forzato a Messina, si lavora ora per la sistemazione provvisoria di tutte le famiglie Rom*, «Arcireport», weekly newspaper of national ARCI, No 13, p. 10.

<sup>202</sup> «Considering that the appeal is not for the moment accompanied by enough elements of motivation, due to the lack of valid concession measures of the public areas — as written in the Decision of the Chamber of Council of TAR Catania of 12 May 2010 —; the obligation to continue, gradually, is entrusted to governments, taking into account the particularly important interests of the appeal (if and to the extent minor children may be involved in the evacuation operations)» (Order TAR Catania, 12 May 2010, quoted in Redazionale, *Il Tar: “No forced evacuation in Messina camp. Everything needs to be done gradually”*, «Redattore Sociale», 18 May 2010, available at: <http://www.redattoresociale.it/DettaglioNotizie.aspx?idNews=306882>, last accessed on 5.3.2012).

<sup>203</sup> See a brief reconstruction, Cordaro C., 2011, *op. cit.*

<sup>204</sup> See the City Council of Messina, the Municipal Reunion, Decision No 1135/10 din 15.12.2010, *Public notice introducing experimental projects within the initiatives of the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion — Ministry of Labour and Social Policies — Participation request*. Regarding the decision, see the news from the local daily newspaper, particularly: Bellantoni A., *Allocate 190,00 € for the “reconstruction of Roma settlements”* in «Infomessina», online daily newspaper, 15 December 2010, available at: [http://www.infomessina.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14536](http://www.infomessina.it/index.php?option=com_content&view=article&id=14536): il-comune-esita-un-progetto-sperimentale-di-lotta-alla-povera&catid=40:news&Itemid=2 (last accessed on 3.4.2012); Redazionale, *L’amministrazione comunale dice “sì” ad un progetto in favore dei Rom presenti nel territorio comunale*, in «Tempo Stretto», online daily newspaper in Messina and province, 15 December 2010, <http://www.tempostretto.it/news/!%E2%80%99amministrazione-comunale-dice-%E2%80%99Cs%3%AC%E2%80%9D-ad-un-progetto-favore-dei-Rom-presenti-nel-territorio-comu> — last accessed on 3.4.2012.

<sup>205</sup> See Bellantoni A., *op. cit.*

Considering these premises — completely different as one can see, from the ones existing a few months earlier — the City Council decided a new evacuation of the camp, in April 2011. This time this is a definitive intervention because after 22 years the historical camp, “Fatima village”, ceases to exist on 1 April 2011<sup>206</sup>. The evacuation method, in the middle of the night and without any notice gave rise to criticism from the voluntary associations that assisted the Roma since the beginning. Reading it differently, the episode has without any doubt innovative results<sup>207</sup>. For all Romas a provisional solution was identified. For the families having a residence permits and for the families with minor children the beginning of a self-directed recovery and self-directed construction project is considered: meanwhile, these families were transferred into provisional reception structures, prepared by the local authority<sup>208</sup>. All the other families were pushed towards temporary homes, managed by Caritas Diocesana, within a project financed by the region<sup>209</sup>. During the months that followed, the self-directed recovery project, which was supposed to end with the insertion of the families in the buildings that they had rehabilitated themselves, actually began.

If Settimo Torinese and Messina, there have been cooperations with the local institutions, it is interesting to note that the self-directed recovery often appears in the requests and applications addressed by Romas and Sintis in different Italian cities. **It is, for example, also the case of the Romanian Roma from the camp on Centocelle Street in Rome** evacuated in November 2011, with no alternative solution envisaged. The families participated, together with Italian and homeless foreigners to the occupation of the former Heineken factory, on dei Gordiani Street. Again evacuated from that structure, assisted by the “Popica Onlus” Association, they submitted a self-directed recovery project for a public procurement notice, but failed to obtain funding<sup>210</sup>.

---

<sup>206</sup> See Redazionale, *Dopo 22 anni sgomberato il campo nomadi di Messina*, in «Infomessina», online daily newspaper, 1 April 2011, may be consulted on the newspaper’s website at the following address: [http://www.infomessina.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16751:dopo-22-anni-sgomberato-il-campo-nomadi-di-messina&catid=40:news&Itemid=2](http://www.infomessina.it/index.php?option=com_content&view=article&id=16751:dopo-22-anni-sgomberato-il-campo-nomadi-di-messina&catid=40:news&Itemid=2) — last accessed on 4.2012.

<sup>207</sup> «Regarding the disasters of Lampedusa or the Roma evacuations in Rome and Milan», write Giulia Zuccotti and Tonino Cafeo, the day after the evacuation «the pathway made this result exemplary. During the last twelve months, the City Council of Messina did not avoid discussing with anti-racist and voluntary associations in civil society. However, this information should not make us turn our heads from the contradictions that resulted from it. (...) Certain details regarding the course of events are very disappointing. Old persons and children were woken up in the cold by flashlights and by the noise of electricity generators, families were discriminated — or at least they felt that way — in terms of house allocation (...). A final balance of the “Roma Exodus” operation is not yet possible. When assessing the positive and the negative aspects of what has been done so far, important questions arise. Will the methods and auto-construction terms be complied with? Will the minor children be provided with the appropriate instruments (starting with school buses) so that the results of the school integration process carried out so far would not be lost?» (Zuccotti G. and Cafeo T., 2011 *Campo Rom. Siamo alla svolta tanto attesa?*, in «Nuovo Soldo», blog from Messina 3.5.2012).

<sup>208</sup> For this purpose, the City Council provides five flats for urgent housing and a school that is no longer in use. See *ibidem*.

<sup>209</sup> See Cafeo T., *op. cit.*

<sup>210</sup> See Popica Onlus, 2011, *Il percorso con la comunità Rom e romni dell'ex insediamento di Strada di Centocelle*, Rome, it may be found on the website of Popica Onlus at the following address: [http://www.popica.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19:il-percorso-con-la-comunita-Rom-romni-dell'ex-insediamento-di-strada-di-centocelle-&catid=7:progetto-Rom&Itemid=8](http://www.popica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=19:il-percorso-con-la-comunita-Rom-romni-dell'ex-insediamento-di-strada-di-centocelle-&catid=7:progetto-Rom&Itemid=8); Popica Onlus, 2011, *Metropoliz. La città meticcica nella metropoli*, Rome, <http://www.popica.org/images/stories/metropoliz.pdf> — both last accessed on 03.04.2012.

In **Pisa**, through an open letter addressed to the Mayor of the city, the Romanian Roma coming from five unauthorized camps requested, as early as 2008, “for the mayor to stop the evacuations and for a solution to be found as agreed between both parties, in order for them to live normally like other Italians. There are ways to accomplish this and those are not the evacuations (*such as the self-directed recovery of the abandoned buildings*)”<sup>211</sup>. During the previous year, in **Viareggio** a group of Romanian Roma occupied an abandoned building, owned by ENEL, asking the City Council to start the self-directed recovery project of the building<sup>212</sup>.

As one can see from the last two cases, these are often general proposals, without a project and concrete references: however, they show how self-directed recovery is a solution often suggested by the Roma and Sinti groups. It is undoubtedly a pathway worth exploring and experimenting, favouring as much as possible the participation of the direct stakeholders.

## 1.10. Conclusion

The list of “good practices” that we have proposed is far from being exhaustive. The experiments analysed are far from representing “recipes”: each one having its own limits, nobody being immune to problems, sometimes even crucial ones. We could not indicate, at the end of this little “survey”, a “perfect” experiment with a guaranteed success, one or more pathways to follow or to be repeated anywhere else.

“Good practices” initiated at local level have, in fact, suffered because of the global climate characterizing the Italian policies regarding Romas and Sintis. The concern for the so-called “safety”, the widespread identification of the “Roma issue” as a matter of public order, the fear of triggering conflicts with voters have all placed a curb on the action of governments: the initial goals of the projects often ended up being distorted, sometimes even reversed. Some cases led to acceptable results, even if sometimes below expectations; however, for other cases, the political climate doomed projects to failure, even when innovative and ambitious. The cases of successful project are thus rare and not immune from critics.

The analysis of “good practices” is grim: on one side, a national political climate characterized by a strong hostility towards Roma and Sinti, on the other hand, the local backgrounds able to host, to guarantee rights and services, to build virtuous pathways. The framework is much more complex and the local

---

<sup>211</sup> See *December 2008, letter of Romanian Roma addressed to the city*, on the website of Africa Insieme Association: <http://africaninsieme.wordpress.com/2009/10/02/decembre-2008-la-lettera-dei-Rom-rumeni-alla-citta/> (last accessed on 2.2.2012). For the background of the letter, see Prosperi A., *Quel Natale nelle baracche*, «La Repubblica», 24 December 2008, p. 27.

<sup>212</sup> See Andreucci M., *Viareggio: venti famiglie di Rom romeni per l'autorecupero*, in «Romano Lil», electronic edition edited by Opera Nomadi, 14 September 2007, at: [http://romanolil.blog.tiscali.it/2007/09/14/viareggio\\_20\\_famiglie\\_di\\_Rom\\_romeni\\_per\\_l\\_autorecupero\\_1799761-shtml/?doing\\_wp\\_cron](http://romanolil.blog.tiscali.it/2007/09/14/viareggio_20_famiglie_di_Rom_romeni_per_l_autorecupero_1799761-shtml/?doing_wp_cron) — last accessed on 3.4.2012.

level often suffers from a hostile climate and widespread prejudices; also, in case of City Councils, “populist” approaches often prevail, an easy way towards consensus that prevents a real governance of this phenomenon.

Still, the cases analysed here have a fundamental importance, as they manage to break a consolidated scheme; like a ritual, in the relationship between the Public Administration and the Roma. As Tommaso Vitale and Loris Caruso<sup>213</sup> fairly pointed out, ever since the establishment of the first “nomad camps” in the eighties, the behaviour of local institutions regarding Roma complied with the consolidated guidelines: the setting up of camps, the spatial and urban segregation of Roma and Sinti minorities, the reiterated use of homogeneous and non-differentiated categories (“nomad”, “gypsies”), the refusal of any form of negotiation with the Roma, the cyclical appeal to the evacuation instrument, the deployment of demagogic behaviours towards public opinion. This scheme determined, both in case of the policy makers and of the administrative personnel, a fatalist and simplified approach, imposing the idea that “this is how things are and there is nothing we can do”.

In the cases analysed here, despite their obvious limits, it was shown that *things can be done differently*. The demystification of consolidated opinions is allowed. For example, it is not true that the costs for reception and housing insertion cannot be borne: many projects described have been implemented with resources otherwise modest, definitely inferior to the costs of the evacuations or to the expenses related to camp maintenance. It is not necessarily true that reception means arousing nervousness among residents, among the “common citizens” and voters: as some cases analysed here illustrate; virtuous pathways may be set up that may be understood and accepted by the public opinion. What is important is not to provide the “ideal recipe” but to *synthesize* the pathways followed so far, to open new ones, to present different scenarios, to propose original pathways. Maybe this is the best contribution that may be brought to the administrators and policy makers.

---

<sup>213</sup> See Vitale T., Caruso L., 2009, Conclusions. Case arguments: innovation dynamics of local policies regarding Roma and Sinti, in Vitale T., coord., *op. cit.*, p. 265-288.

## 2. Insertion on the Labour Market and Professional Training

*Bianca Rizzo*

### 2.1. Employment of Romas and Sintis: EU-Inclusive research picture

The data of the EU-Inclusive study on training and employment confirms a framework of strong marginalization and precarious character of the Roma and Sinti populations, both Italian and foreigner. A series of variables are at the root of the difficulties regarding the insertion of Romas on the labour market: a very low level of education, the lack of professional training, strong gender differences, highly limited access to public services, and a huge reliance upon the informal approaching networks and the search of a job by word of mouth.

Referring to the employment report, for a specific and an in-depth dissemination of the results of the survey on Romas, carried out within the EU-Inclusive study, we must review the most significant data of the study to outline the different issues that good practices for Roma and Sinti insertion tried to overcome and solve, even if on an experimental level.

In detail, in terms of **education**, 17.3% of the respondents did not attend school and 34% did not graduate from any school. Also, the average number of years of education is 5.9, slightly more than primary education. Data is more dramatic if we consider the fact that 45-50% of the Roma and Sinti communities consists of youngsters aged under 16 (Eurobarometer 2008).

Education is particularly important if we want to understand access on the labour market: there is a consistent difference, in occupational terms, between those who attended only primary school and those who also attended upper secondary school (from 20% of the employed who attended primary school to 30% of the employed who attended upper secondary school).

Moving from education to **employment**, the framework drawn by this data resulting from the EU-Inclusive study is equally critical: the **unemployment rate** is of 27.2%, the **inactivity rate** is of 37.8% and an **employment level** that also includes the ones that work without legal papers or on the black market reaches 34.7%.

**Illegal employment** is without a doubt another problematic aspect resulting from the study: combining all the data referred to this type of “framing” the sample percentage is of 24.2%. Illegal workers are not considered to be only those having declared it, who are 11.2% of the sample (7.5% of autonomous ones and 3.4% of the employed) but in this case also those who, even if employed, did not specify the type of activity carried out (4.2%), some persons are beggars (4.4%), and some persons work intermittently (3.2%).

Studying in detail the profile of the employed person, we can note that employment levels vary also according to two variables: the gender and the housing situation. With regards to **gender**, only 20.6% of women are employed, compared to 48.3 of men. The **housing situation** also influences the possibility of insertion on the labour market. From the standpoint of the size of the locality, as proved by the biggest employment percentages of 40.8% in the centres with less than 25,000 inhabitants both with regard to the settlement within the camp. While 46% of those living in a house are employed and only 24% of those living in camps contribute to the employment of Roma and Sinti. The data referring to the housing situation highlight the manner in which urban centres, where the camps tend to spread more and more and to increase in size, the informal proximity networks are more and more difficult to develop; these are the places where implementing a socio-economic insertion is the most difficult.

With regard to the **types of contracts**, the percentages of those working under a legal employment contract on long-term contracts is 6.7% of the population while the illegal employment affects 45.3% of the population.

The data of the EU-Inclusive study outlines another interesting aspect related to employment: of 19.1% of the employed under a legal contract, almost half of the total number, 8.3%, are self-employed. Considering the general framework, this information shows, on one hand a strong difficulty of insertion in mixed contexts due to a mutual distrust, and on the other hand a powerful entrepreneurship spirit motivating persons to undertake activities on their own, accepting the correlated risk.

Studying the **professional training** and the possibility of re-qualification, we find data that is even more critical: among those that did not work during the previous year, 87.7% did not attend any training course.

From the data referring to employment and unemployment (37.8% of the sample), very interesting aspects emerge, especially if they are related to motivations supporting the unemployment. The first motivation quoted as a rightful justification for unemployment is the discouragement, referred to in 28.6% of cases that focuses on persons under 20 years old (45.4% of the discouraged ones) and on the ones over 50 years old (53.1%). The second motivation on the importance scale is the family responsibility involving 25.9% of the sample (96% of this percentage are women).

To all this we must add the widespread perception of the **difficulty of finding an employment and the related motivations**: the economic crisis for 24.1%, and discrimination for 27.6% of the sample.

Before presenting the good practices, it is important to consider the **most frequent types of employment**. Generally, and due to a low education and training level, the vast majority of the employed sample works as **unqualified worker**.

Observing in detail the **types of employment**, the distinction between the traditional workers of Roma ethnic groups (for example, metal collection) and employment with a low level of qualification offered by the Italian labour market

(unqualified worker or a person carrying out cleaning activities) becomes obvious.

With regard to the **metal collection**, we must show that even since the 11<sup>th</sup> century, as a tradition, Roma became famous for the ability of processing metal and trading horses in the Balkan Europe and especially in Greece. Over time, the Roma have been in high demand in this area, especially for these two professions. Despite the physiological contradiction of the two trades in the contemporary era, we are not surprised that, among the traditional activities, iron collection is still the main occupation of Roma present in Italy with 17.7% of workers, as a modern evolution of metal processing.

In a more general framework of less qualified employments on the labour market in Italy, it seems that Roma referred to certain specific ones: metal collection is the most frequent one, followed by **itinerant trader** (11%), **unqualified workers** (10.3%), **cleaning** (10.1%), **work in agriculture** (9.6%), **work in constructions** (8.4%).

## **2.2. Good practices for socio-economic insertion: two pathways for socio-economic insertion of Romas and Sintis**

Before beginning a detailed study of the good practices for the training and insertion on the labour market, we should also mention the ongoing debate on the disadvantage notion.

According to the Italian legislation, the definition for a disadvantaged person is regulated by national Law 381/1991 (Article 4) and by legislative Decree 276/2003 (Article 14). This category includes recovering alcoholics, recovering drug addicts, ex-convicts, physically or mentally disabled persons that exceed 46%.

Because of the global crisis of 2008 that continues to hold the Italian and the European economies in check, the difficulties of the population extended from the facts certified by the national legislation to those uncertified, which result from a social disadvantage, for instance exclusion, or from prejudice or the lack of a home.

The European standard, through Article 2 of the European Regulation on aid for employment (CE 800/2008), offers a wide interpretation of the difficult situation and social vulnerability. In the sense of the disadvantage observed at European level (and that was perceived only partially at regional level in Italy), the disadvantaged person is considered as such also for the disadvantage experienced in the social insertion (therefore, beyond a potential certified disadvantage such as drug addiction).

With regard to the employment insertion of Roma, the Italian national and regional legislation alternated phases of emergency collision, formulating ad hoc financing plans for Roma and Sinti minorities during the peak of the migration flow or as a result of the emotional wave of dramatic episodes described by the press that involved Romas, to phases of attempts at socio-economic insertion of Romas as a community.



However, regardless of the emergency logic, Romas belong without any doubt to the disadvantaged category in the wide sense of the word: they are not acknowledged as such by the Italian law (they are not acknowledged either as a protected minority in accordance with the law) and this is due also to the social stigma that accompanied them for centuries and the exclusion conditions they actually live in.

Starting with this assertion, in the social practice applied by the third sector, the insertion of Romas on the labour market is almost never distinct from their insertion in society. For this reason, among the most efficient social actions, there are those that insert Romas outside protected pathways, dedicated exclusively to their ethnicity, thus facilitating their integration into a wider social background, into an inclusive social logic.

Taking into account the results of the EU-Inclusive study, the research group decided to analyse, as examples, some practices oriented towards solutions adopted to solve the most important critical aspects, in occupational terms, of the Roma and Sinti. The focus was especially on the actions addressed to spread a culture of steady and legal employment, in order to overcome the difficulties related to the access to employment on the Italian labour market and to value the presence of skills related to “ethnic” activities.

Starting with the data showing that the great centres may become places of continuously increasing suffering and creation of social disadvantages and exclusion, the working group first of all considered some experimental entrepreneurship examples, both with regard to the Sinti in a centre of average-sized such as Alba (almost 30,000 inhabitants) and to Roma in the big urban centres such as Bari and Milan.

Good practices from cooperatives allow us to observe the potential of the forms of entrepreneurship that at present carry out their economic activity illegally and on the black market.

The second part of the chapter proposes the analysis of good practices for professional training, which favoured the integration of Roma employment on the Italian market, taking into account the low rate in terms of education — activities of low-average level, but more and more demanded on the labour market.

### **2.3. Self-entrepreneurship and promotion of the citizen: labour insertion cooperatives**

The analysis of good practices referring to employment starts from the observation of the efficiency of the social actions based on valuing the skills and a series of cultural features already in the hands of Roma and Sinti workers.

In the first place, he who initiated this experiment tended to value a cultural feature, which is the powerful entrepreneurial spirit and the high threshold of risk acceptance that the Roma and Sinti community proves, two qualities without any doubt useful to start an entrepreneurship activity.

Apart from the “psychological” features, the experiences referred to herein tried to capitalize professional skills regimented on the Roma target. In different Italian localities, it was decided to regulate certain activities already carried out by Roma on the black market or illegally, such as metal collection or repair works and pallet sale, assisting them during the bureaucratic course implied by a company start-up and monitoring the sustainability of the social enterprise during its first operational years.

Before analysing more in detail the good practices selected, we find it useful to underline that starting an activity is not sustainable unless it is supported by a solid involvement of the community and, furthermore, unless assisted during all the stages of its start-up by a solid agent network responsible for on-site development (third sector, public institutions, companies).

To this, we add the fact that all the enterprising strategies resulted as good practices appeared under the form of a cooperative, which actually seems to be the best solution to favour exit from the black labour market.

Among the good practices discussed below, we must distinguish, on one hand, the conversion of traditional skills, such as metal collection, into work skills to support other activities (as happened in Alba with the Mussotto Cooperative and in Bari with the “Artezian” project) and, on the other hand, the performance of entrepreneurship activities which, starting from the skills already held by the workers, allowed them to turn those skills into assets to the benefit of a legal and regular activity.

Among these skill conversion projects, the analysis starts with what was accomplished in **Alba**, in Piedmont. Here, the “Alba, Langhe, Roero Socio-assistance Consortium”, the City Council and the parish decided to provide guidance to a group of Sinti in order for them to start a social cooperative, in accordance with Articles 7 and 80 of Law No 26/93 of the Region of Piedmont that allocated funds for specific counselling regarding the professional insertion of Romas.

As confirmed by the data resulting from the EU-Inclusive study, metal collection is the main activity of Romas and Sintis in Italy (17.7% of the total RSC workers). This is an activity often carried out on the black market, on night shifts, as a sort of an extremely specialised waste collection.

The workers that joined under the cooperative would also carry out such activity on the territory of Alba, on the black market and often illegally. The parish of Mussotto, after having verified the availability of the City Council of Alba and of the Consortium, collaborated to form a working group that also included the Sinti ready to undertake the journey of entrepreneurship. The working group designed the company and its main lines of development, setting up a *business plan*. When the project started, the group of workers was already trained with regard to the motivation of starting up the cooperative, to security standards and to the culture of a regulated work, the relationship with public bodies such as INPS, INAIL, and the Labour Inspectorate.

In 2004 the Mussotto Cooperative was set up, specialized in the maintenance of the green and public areas and of the light mobility services (bus driving), formed entirely by Sintis, 3 women and 8 men. 3 years were necessary to make the cooperative operational and during its second year, it experienced a difficult period that was followed by reorganization and readjustment of the *business plan*. Today the cooperative is autonomous.

The associates of the cooperative had already the general abilities necessary for the activity to be performed; they were used to working at irregular working hours and also with a certain dose of risk in performing the economic activities. The Mussotto Cooperative made use of their ability in different fields, capitalizing in any way possible both their inter-networking ability and the work related abilities, valuing the entrepreneur spirit attested by the activities previously carried out by them.

Using the regional law that would explicitly provide financing to Roma, the main strong point of this experiment was the creation of a sustainable and regulated entrepreneurship opportunity under the exclusive management of the Sinti. The experiment in Alba is the sole entrepreneurship activity among the ones described herein fully managed by Sinti; this seems possible also due to the small-sized centre hosting the Cooperative, a variable that, as we discovered, appeared to ease community inclusion.

As a negative aspect, even if it was a globally efficient inclusion, this represents an emergency and “specialised” approach of inclusion, as it was entirely designed for the Sinti. The work on ad hoc measures for this target has the advantage that the exclusion situation is acknowledged by this community, but paradoxically, it runs the risk of strengthening segregation: a cooperative designed only for Sinti, that carries out activities “typically for Sinti”.

The experience of Alba and the need to review the *business plan* two years after the cooperative started proves how economic sustainability is often the Achilles’ heel for this type of entrepreneurship. It is still not enough to offer incentives for business *start ups*, constant guidance is also necessary for managing the company, particularly in what concerns the bureaucratic aspects and the management of the relationships with the institutions.

Similarly, in **Bari**, even if rather self-entrepreneurship-oriented, the Roma cooperative “Artezian” initiated a social inclusion process in the Japigia district where since the year 2000 a Roma community was established.

In 2005, the City Council allocated 10,000 m<sup>2</sup> for the establishment of a reception camp, as a pilot project for the integration of ethnic minorities in the arrival community, due to POR 2000-2006 funds of the Region of Puglia intended for the City Council of Bari. Since 2006, the camp was connected to some utilities (first light and gas, later water), initiating thus the pathway to decent and adequate living standards. The camp was also given an official residence, civic number 1 of Santa Teresa Street. Its inhabitants, around 100 persons, are Italian citizens. The adults have an identity card and the children attend local schools.

In 2008, five Roma citizens from Santa Teresa Street became entrepreneurs, founding the “Artezian” work cooperative, in collaboration with the social cooperative “Occupation and Solidarity”.

“Artezian” in Romanì means artisan and the name bears the meaning of the entrepreneurship initiative: creating professional opportunities in order to ensure the full and free involvement of community members in the life of citizens. Exploiting the unsatisfied demand for those manual activities that no one wanted to carry out, it offers a series of renovation services, small moves and evacuations, porter activities and *door-to-door* transfer; custody, public and private car parking; gardening and maintenance of green areas, including agricultural lands.

“Artezian” involved also the female component of the community by creating their own line of sewing. Women from the camp manufacture jewellery and clothes typical for the Roma tradition, even by the recovery of scrap materials. The creations participate at “Terra Terra”, an equal and joint market initiative that takes place in Japigia.

In September 2010, the cooperative employed under labour contracts another Roma, a Bosnian, who lives in another nomad camp, within the Prossima Fermata (next stop) project. The project, still in an experimental stage, aims to disseminate critical consumption culture through a teaching and artistic gallery on recycling and by organizing cultural awareness events for the recovery of materials that can be reused.

The “Artezian” cooperative is in the core of a solid collaboration network that includes, among others, non-religious and religious voluntary associations, school institutions, volunteer doctors — especially Bari UNICEF — and public institutions such as the City Council of Bari and the Region of Puglia. The cultural activities were promoted through the collaboration with a number of intercultural and anti-racist associations, among which “Vox Populi”, “Forum dei diritti”, “Osservatorio Sud”.

The development of initiatives favoured the appearance of a large territorial support and solidarity networks involving both institutions and the third sector. This leads to the increase of the visibility of the Roma community in the territory and multiplies the development and socio-economic inclusion opportunities.

Labour insertion guarantees an *empowerment* and an individual legitimating pathway for it recovers the persons working illegally or that are unemployed, while the profit of the individual cooperative liberates society from poverty and exclusion. At the same time, “Artezian” responds to an unsatisfied demand for services that are necessary, creating a virtuous circle of growth for the entire community.

The experience in Bari shows the importance of bringing together labour insertion based on *empowerment* and the cultural activity in order to promote the overcoming of the distrust between the Roma and Gagè and the social insertion of Roma. As in the case of Alba, the cooperative turned out to be the most appropriate formula for transposing the Roma entrepreneurial spirit.

Moving to the practices that focused on the exit from the illegal work, if not even mainly traditional, we will refer to the experience of the IES Social Cooperative in **Rozzano**, a small village in the Milan hinterland, involved in the “Value Work. Professional insertion pathways for Roma and Sinti” project.

The project, financed by the Ministry of Labour and Social Solidarity and by the Lombardy region, was followed-up by the Casa della Carità Foundation, namely the part entailing professional inclusion, with the overall objective of strengthening the IES Social Cooperative by introducing new personnel in the organisational chart.

Starting with the spring of 2004, the Casa della Carità Foundation monitored several groups of Roma, especially Romanian, Sinti and Harvia in a few illegal areas in Milan. At that time, a mutual understanding and monitoring process was developed, with a particular focus on healthcare aspects and aspects inherent to the “regulation” in several fields, from judicial-legal field to the professional one.

Set up in 2005, the IES Cooperative was designed to favour the exit from the black market of the refurbishing and sale of pallets activities that were carried out by the Roma community in Milan. Although this was not a strictly traditional activity, such as metal processing and collection, the refurbishment and the sale of pallets was an activity that the Roma community in Milan performed on the black market and without legal papers.

In 2008, the year of allocation of funds for social inclusion by the Ministry of Labour and Social Solidarity, the cooperative had already been operational for 18 months and intended to use the funds to hire new personnel and to upgrade the equipment necessary for the expanded personnel. For this purpose, an ad hoc management was established that was in charge with the selection, training and thus monitoring the three people that wanted to enter the organisational chart of IES.

The insertions were very successful: five workers were inserted as opposed to the three workers envisaged. Of those five, one resigned for personal reasons and was subsequently replaced by a fifth employee. All the four workers, three of whom had to support a family, are now employed on an long-term contract — this was, actually, the goal of the “Value. Work” project — and do not live in the camp anymore, but in brick houses. We may say that through professional insertion and the autonomy and social integration objectives, the true purpose of the overall project of Casa della Carità was achieved.

In addition, the cooperative did not hire exclusively Roma but also people from other countries, including Italians, and during these years, it has also functioned as a socialising factor bringing people (and their families) from different countries of the world together.

The experience of Rozzano is very interesting for several reasons. Firstly, it allowed the immediate valuing of Roma skills as the productive activity relied and still relies on activities they already carried out, but usually on the black market. Secondly, it allowed them to exit from the illegal market. Also, it created the opportunity to prove the importance of ensuring guidelines in the

implementation of a productive activity and in the subsequent follow-up, supporting people in the business bureaucratic management process.

Finally, the experience of the assessed cooperatives showed that, by capitalizing the individual's skills, starting up the business activity may be economically sustainable and may induce people to leave the black market. Moreover, the cooperative proved the most appropriate form of entrepreneurship in promoting not only the dissemination of labour culture but also the professional and social insertion of marginalized persons, such as the Roma, not falling under any category classified by the national legislation as disadvantaged.

Due to this capacity to respond to the needs of those who are socially vulnerable, cooperatives also allow for the creation of work environments that set the basis for social integration even on the territory where the cooperative operates, facilitating the establishment of relationships with persons of all cultures and backgrounds. The experiences described proves how the implementation of economic activities designed not only for Roma often correspond not just to a more solid enterprise sustainability, but also to an easier insertion of a worker into a wider territorial community.

A final remark with regards to the sustainability of enterprises that involve Romas and Sintis: although finding forms of business that support the feasibility of a sustainable enterprise is very easy, it is always necessary to take into account the historical discrimination and preconception background that the Roma and Sinti experienced for centuries, which forced them to live in segregation, away from cities and from their citizen rights. Because of this segregation, Romas are often not familiar with the services and the state bureaucracy and therefore, they need a solid and relevant guidance both with regards to labour and all the relationships it implies and also citizens rights as a whole: for any entrepreneurship process that includes seriously discriminated persons, enterprise creation pathways must be supported for at least 3-5 years.

## **2.4. Labour market demand and training: person-oriented approach**

Generally, the access of the Roma and Sinti to services is, unfortunately, too low in all fields (ranging from the national health service to the social services), as also confirmed by the data of the EU-Inclusive study; among them, work related public services, namely the local training centres and the provincial employment centres, are not an exception. Considering the analysis of the good practices resulted, in case the training centres and the provincial employment centres prove to be proactive and set themselves as effective resources for the active search for employment, they may actually act as agents for the insertion of disadvantaged persons, such as the Roma. In addition to the effective and proactive character of the public institutions, building a network that may also imply companies and the third sector proves to be of crucial importance in favouring an effective approach to

Roma and Sinti labour insertion that, as mentioned above, must also provide, in most cases, for actions favouring the social insertion of persons taken in reception.

In **Milan**, a good practice for the training, but in an environment rather cultural than entrepreneurial, is the Taivé cooperative that presently employs 9 women working part-time but under an employment contract. The cooperative was created with a two-fold objective. On one hand it envisaged promoting women's emancipation through work and acknowledgement of their role within the community, but also by taking into account their small income guaranteed by the project. On the other hand, it envisaged the exit from the camp and familiarisation with the city. In a joint initiative of Caritas Ambrosiana and the Casa della Carità Foundation, a small tailor shop was set up for Roma women. The purpose of the shop was not specifically professional insertion, but rather the dissemination of the work culture among Roma women, who represent today only 20% of the labour force, according to the EU-Inclusive survey.

The insertions allowed women to become familiar with workers' rights and duties, with the rules regarding cohabitation at work, contracts, wage slips, certificates that have to be submitted in case of absence. All the activities, promoting the exit from the camp, made it possible for the employed women to become familiar with the public services and by that to exercise their own rights more actively.

Being a cultural and training-based project rather than an entrepreneurial one, the cooperative is sustainable economically (thanks to the support provided by Caritas Ambrosiana), but it is unable to face the external competition.

Still in **Milan**, the training centre on Fleming Street and the Centre for Labour Mediation (CELAV) of the City Council of Milan initiated a collaboration project called employment training. Particularly, the training centre on Fleming Street initiated, from 2008 until 2011, three training courses for store keepers, extra personnel and cleaning personnel which have been attended by 39 individuals sent by the Casa della Carità Foundation, most of them being Roma. CELAV guaranteed the activation of the Labour Exchange to support the workers during their training *on the job*.

The main objectives were, on one hand the promotion of a steady and legal employment and on the other hand, the training oriented towards professions for which a specific demand existed at the time of the courses.

The Casa della Carità activity envisaged a serious work-oriented activity and training monitoring, starting from selecting the most appropriate profiles (based on already acquired skills and on the networking abilities, in addition to motivation), and continued with the orientation towards sectors requesting workers at the time and the supervision of the training centre of the City Council of Milan.

At the end of the training, of the 39 persons that attended the training, 18 have found employment on long-term contracts: 8 as store keepers, 6 as extra personnel and 4 as cleaning personnel. The success of this pathway is mainly due

to the fact that it was person-oriented, being monitored at all stages since the selection to the taking over, from the briefing regarding the work culture to the final training *on the job*.

Secondly, the application of the methodology of addressing individuals globally proved important; the Roma training and insertion pathways have not been built ad hoc for this minority, on the contrary, Romas have been inserted in pathways foreseen by the Services, especially by the training centre of the City Council of Milan on Fleming Street. This did not lead only to learning a profession but also to getting in contact with the public services and to becoming familiar with the city, outside the camps and the assistance structures.

## 2.5. Conclusion

As in the case of training and work, the analysis of good practices for training and professional insertion is not exhaustive. Briefly, the analysis enabled us to remark how more efficient and sustainable results are obtained through the global orientation of the person and its family rather than actions applied exclusively to training and professional insertion. This applies more to the big cities, where there is a bigger risk of recipients being oppressed, lacking relations, experiencing a deterioration of networks and an increasing complexity of access to the services for the individual.

Therefore, it is a matter of favouring practices that through global individual *empowerment* enable Roma and all disadvantaged individuals to value their own skills and lead them towards steady and lawful work backgrounds, but also to actively exercise their citizens' rights by accessing services and promoting education among younger generations and emancipation among women.

For this reason it would be useful to include within the Italian context also the activity of *lobbying* at a political level so as to transpose in the national legislation the new definition of disadvantage stipulated in Article 2 of the European Regulation for State aids in favour of employment CE 800/2008. a definition that is broader and more comprehensive with regards to deprivation and social vulnerability situations that are not attested but which are without any doubt objective. This is even more valid if we consider that in 2007 Italy joined the European network EURoma, promoted by the ESF Unit of the Spanish Ministry of Labour and Social Affairs starting from the Community initiative Equal<sup>214</sup>. The Ministry of Labour and Social Policies participates in the EURoma network with

---

<sup>214</sup> Anderini S., Busalacchi J., D'Alessandro L., Racioppo, A.R., Orientations and policies for Roma inclusion. *Osservatorio Isfol* No 1/2012. "Equal initiative enabled an experiment that, through a holistic approach, addressed complex bureaucratic issues related to individuals from the Roma minority. At the invitation of the European Commission, Italy focused particularly on the problem of integrating the Roma population, completing 5 interventions in total, with a funding of around 6,400,000 €. A methodological and strategic framework to implement activities related to training, guidance, enterprise start-up or to the labour insertion where representative institutions were present was put in place to overcome the mutual distrust and to work in a background governed by different laws in force."



the technical and scientific support of ISFOL and UNAR — Office against Racial Discrimination. The network developed a *Position Paper*, aiming to contribute to the discussion of the new Structural Funds regulations, and contributing with proposals for the identification of their possible future orientations.

From the Position Paper, it appears that “the Structural Funds regulations after 2013 should envisage in their strategic approach also the explicit identification of the Roma population as a target group and refer to Roma-oriented action through an approach which is “explicit but non exclusive.”<sup>215</sup>. This is a confirmation that the validity of the individual approach (versus the ethnic approach) is efficient for the inclusion and the fight against segregation.

The analysis of training and labour practices presented here proves that, in terms of training and labour of women the practice is still in its earliest stage and that it would deserve new enhancements, dedicated to and designed for women so that it may facilitate the overall insertion of the family, the Roma or Sinti woman being the matrix.

Finally, a remark regarding the role of social cooperatives in the professional insertion of disadvantaged persons. From the analysis proposed here it appears that all the entrepreneurial activities are cooperative-type activities and appeared to have the most efficiency in involving the worker in the productive structure, but also in his/her social insertion. For this reason, and in order to deal with the increasing difficulties caused by the economic crisis, the idea that the cooperatives will play an increasingly important role in the absorption of the disadvantaged persons is highly likely.

At present, by the acknowledgement of the social innovator role of the cooperatives, “public administrations may, as contracting authorities, ease the achievement of social objectives defining, within the legal procedures related to labour and provision of services, valid clauses as back-up for social workers who act on the field of insertion of disadvantaged categories”<sup>216</sup>.

In this sense, at a local level there are several circular letters envisaging the destination of a share of the public procurement of type-B cooperatives<sup>217</sup>, acknowledging their social value, but in many cases this is a declaration of intentions, which unfortunately are not followed by a real transformation. This seems justified “either by the capacity of this form of enterprise to respond promptly to the often complex and difficult to construe demand of the persons in

---

<sup>215</sup> Anderini S., Busalacchi J., D’Alessandro L., Racioppo, A.R., *op. cit.*

<sup>216</sup> Ranieri C., Social enterprise identity, *Osservatorio Isfol* No 2/2011.

<sup>217</sup> Type-B cooperatives are labour insertion cooperatives where a total of 30% of the personnel must be represented by disadvantaged individuals. The definition of the disadvantage in the definition of type-B cooperatives refers to Article 4 of Law 381/91 and to the reform law on the mandatory placing (Law 68/99), classifying the disadvantaged as recovering alcoholics, ex-convicts, physically and mentally disabled persons exceeding 46%. In fact, the type-B cooperatives manage to absorb 55.5% of the disadvantaged persons in their personnel, therefore highly exceeding the 30% rate set by the national law [National Institute of Statistics from Italy (ISTAT), 2008]. This was possible also because such cooperatives have been able to “respond promptly to the often complex and difficult to construe demand of the persons in situations of deprivation” as a result of the “flexibility of the offer, covering also the demand of users that do not have special needs requiring assistance” (Ranieri C., *op. cit.*).

deprivation situations, or by the flexibility of the offer, covering also the demand of users that do not have special needs requiring assistance”.

In addition, the Italian government began during the first months of 2012 a reform of the labour legislation that was debated with the great confederations in the field, but excluding from the negotiation table those cooperative representative bodies. It would have been necessary for the cooperative representative bodies to be involved in the political negotiations, as the voice of entrepreneurship in the forefront of social innovation could be heard.

It is important to stress once more the value of entrepreneurship initiatives in favouring the exit from the black market, contributing thus not only to the fight against tax evasion but also against the disloyal competition risking to undermine the economic sustainability of the cooperatives that provide a steady and lawful employment to Roma and non-Roma individuals. In other words, by starting a business, workers become not only paying contributors, but also active citizens.

On the other hand, this type of experiments is obviously considered to be a threat to those market sectors that are in the hands of the organised crime which, consequently, prevents their implementation. What happened in case of the IES cooperative stands for a concrete example of how may start an activity that allows the exit from the black labour market. This cooperative, as we have already shown, transformed the usual, but illegal, pallet collecting activity into a legal one. It tried to enter the fruit and vegetable market of Milan in order to gain new customers, but went against a widespread illegality, so it had to cease its activity in this field due to external pressures. For the workers on the vegetable market, the cooperative ran the risk of creating a harmful threat to the proliferation of the black labour market.

Contrary to what is happening, it seems important to maximise this type of experiences and offer more protection to those who promote them: these are exemplary cases that could be repeated in other environments, favouring the fight against tax evasion, which is one of the main challenges for Italian economic growth.

### 3. Good Practices for School Insertion

*Giovanni Zoppoli*<sup>218</sup>

Both national and European legislation identify education as a determining factor for the social inclusion of Romas, due to the great importance that good quality education is likely to have on an effective insertion in the community.

Data related to the social inclusion and education in the **EU-Inclusive research** confirms on one hand the correlation between the level of education and the socio-professional insertion and on the other hand, identifies the environmental factor (as well as the housing factor) as a determining element for educational success. The percentages of Roma children not attending school varies between 23% for the ones living in illegal camps and 7% for the ones living in flats. At the same time, illiteracy is of 11% among the employed while among the unemployed this rate increases to 15.4%, reaching 46.4% among the unavailable and inactive. The research confirms the tendencies already identified in other studies, such as for instance the one performed by **Unicef** in 2010<sup>219</sup> on the school systems in Central and Eastern Europe.

High school dropout rates among the Roma who reach gymnasium (the highest rate is reached by females) are recorded by almost all studies conducted on Roma and education. Other data obtained refers to the fact that the degree of illiteracy among new generations is even bigger. The percentage of respondents that cannot read and write is around 10% among individuals under twenty years of age and grows progressively among elders representing half of the sample of individuals over 50.

Certainly, in areas with less occupational problems and with education problems applying to the entire population as well as to the Roma inhabitants, the problems are fewer. The difference of almost 60% between the south and centre-north speaks for itself.

If on one hand the EU-Inclusive study shows that the best education rates of young Roma may be attributed with the best probabilities to a big financial investment and to projects that public and private institutions reserved within this social inclusion framework during the last twenty years, these may on the other hand also result from a more general progress in terms of education in Italy during the last fifty years.

The contribution of the research with regard to Roma education was very important, even if it shows that there are several elements to investigate and many causes to verify. For instance, reassuring data with regards to the increase

---

<sup>218</sup> The present chapter was drafted by Giovanni Zoppoli, except for the conclusion paragraph written by Manuela Tassan.

<sup>219</sup> UNICEF, 2011, *The Right of Roma Children to Education: Position Paper*, Geneva, UNICEF Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEECS). [http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF\\_ROE\\_Roma\\_Position\\_Paper\\_Web.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/UNICEF_ROE_Roma_Position_Paper_Web.pdf) — last accessed on 24.5.2012.

of enrolment levels and attendance by Roma children of primary schools is contrary to the data regarding attendance of gymnasium and superior education. If 66% of Romas are able to complete primary education, it is unclear why not even 5% of them are able to graduate from high school. If we stop at the quantitative analysis, such a difference is hard to understand. It is certain that evaluation is generally difficult to perform and it is enough to think of the debate stirred by the Invalsi evidence and by even older notes and opinions (that are still applied). As always, the “Roma factor” complicated the situation even more. Many of the education-related projects were set on the quantitative evaluation parameter, verifying certain data referring to the level of enrolment and attendance. Associations and cooperatives that in most cases are still entrusted to create the education supporting curricula are thus forced to use a numeric result as a reference parameter; so, the monitoring and accounting conducted by these institutions (when performed) continues to be calibrated on a purely quantitative criterion. Moreover, for the beneficiary public institutions the priority to align to the national and European requirements, as we have said, remains anchored to the quantitative data of an improvement of the enrolment and attendance levels. Consequently, a qualitative evaluation of these projects is also not valued.

To be able to read and write, an element that many regard as indicating the good or the bad result of the education of Roma children, is a parameter, if not discriminatory, at least reductive with regard to a real evaluation of the education pathways followed. However, unfortunately, to be able to read and write remains the only and real objective that too often schools and private society set as the goal for Roma children. One of the qualitative research efforts on this topic — the one still ongoing, called “STAR project”<sup>220</sup>, that the Compare Association conducts together with the City Council of Naples for OSI<sup>221</sup> — shows that if the enrolment of Roma children in primary schools reaches in many places a very high percentage (close to the total number of residents) at the end of the education path all skills set in the basic curriculum including the ones referring to reading and writing prove to be poor. Many Roma children are promoted “so as to get rid of them” as often say the teachers and parents responding to the survey. Many Roma children are not allowed to take books at home for fear that books may be deteriorated. Moreover, in several cases children with an excellent physical and mental condition attending school regularly, meaning that they start the first grade at the age of six, are entrusted to the teacher responsible to support the disabled.

In the presence of the most important qualitative research activities studying in depth the identified critical aspects related to the Star project, the lack of effective training of the teaching personnel could be a determining factor, useful

<sup>220</sup> The full name of the project is “*Advocacy strategies for the integration of the Roma population in Italy*”. The recipients of the interventions are the employees and the officers of the City Council in Naples aiming to equip the local institution with a cabinet control room with sensitiveness, know-how and instruments necessary to approach the issues addressed by the Roma living in Naples.

<sup>221</sup> *Open Society Institute (OSI)*.

to understand why Roma drop out of gymnasium. Starting from the most general crisis of the lower and upper education (degree of circumvention and escape is higher and increasing among the entire Italian population), not being able to read and write and the lack of education level comparable to the rest of the class is likely to become an explosive discriminating factor if combined with other factors. Cultural factors, such as the fact that they must marry or avoid the risk of falling in love with a gagio and the ignorance of the parents with respect to school, are often considered the true reasons for leaving school, which even if present, would be of minor importance. Especially since many of the background analyses that the public and private projects are based on include data limited only to Romas living in camps and who find themselves anyway still in a situation of social disadvantage, given the fact that the Romas living in flats and not using services remain almost invisible.

In order to understand the validity of the more general education policies, a comparative analysis between countries dominated by the camp policy (as Italy) and those who have adopted more various solutions would also help. Would it make Roma education better and more efficient if there were no Roma camps? How much money spent over these years to finance special projects for Roma — such as the school bus service — could have been used for a more general school improvement?

In conclusion, the real challenge in the coming years will be to improve the quality of learning. Changing this factor, which is undeniably linked to housing and environmental conditions, will enable a significant growth both of the enrolment and attendance level together with a better insertion on the labour market.

### **3.1. Good (or bad) school practices**

The practice of delegating the education of Roma to those sectors of government which are responsible to cater for social disadvantage is part of the *camp policy*. Thus, the education of Romas is designed by sections of government, often endowed with little expertise in education, looking at the background and directing the interventions from a perspective that focuses on social dysfunctions and pathologies. The Roma in schools often fall under the responsibility of advisors on social policies and, if the case, of Roma offices. This happens as in other sectors of the modern welfare, almost never directly, but by outsourcing to a private social service the procurement and the direct responsibilities.

In order to take into account the most general background in which Roma integration should take place at present, we cannot disregard the effect that the international economic crisis has on education. In the “Social affairs during crisis” ongoing study conducted by the “Asini” magazine<sup>222</sup>, it looks obvious that the school

---

<sup>222</sup> This magazine is produced by a national network formed of teachers and researchers in the socio-pedagogical field.

and education sector is one of the most destabilised by the difficult international circumstances. Drastic cuts made in this field are added to a past situation that was already precarious and with limited resources. The study conducted by “Asini” shows how the long desired change in social policy pathways — that formerly relied too much on assistance and waste of public money — may not lead to cuts of resources for this sector. The serious issues such as lack of personnel — a common feature of private social affairs and public schools — are dealt with as best as possible by everyone, sometimes by resorting to *gimmicks* that do nothing but aggravate the situation. It happens, for example, to increase the deficit in number between teachers and pupils by resorting to physical education teachers and, even then, in the classroom there are no children with disabilities.

The integration of Roma children in schools shows its effects after this crisis, reason why often public and private institutions are forced to continue the same interventions, but with fewer resources. After the showering facilities set in schools for children from camps — a practice no longer applied, but which continues to be provided in some public procurement notices — a great deal of these actions are based on the difference, real or imagined, of Roma children in comparison with their non-Roma peers. Despite the fact that the crisis in the sector imposed the resizing of many educational projects, within almost all Roma camps in Italy there still is a person in charge with solving issues related to Roma education.

As already mentioned, these actions often end up as a comfort for the *camp* issue, for example, a shuttle service covering the distance from the city and other sites. Within the accompanying actions often remain unenforced a series of conquests of the general pedagogy, such as providing support not to individual that is in need, but to the entire the group in the classroom that the individual is part of. In many school supporting projects, implemented in the past (even in many present cases), during classes, Roma children are taken from the group of the classroom they belong to and grouped in a small classroom for alternative activities. Another significant element is that these practices in private social affairs have worked almost exclusively with *non-Roma* Italians. Although Roma social workers were also involved, their number was much lower and they were fully subordinated, when they were not there for mere show.

Given these results, during the last years we began to witness a reversal of the tendencies of a component more informed with regard to the public and private social affairs, even if minority, intransigent to the needs of improvement of the more general living standards of Romas and to a more successful education pathway. This tendency reversal applies to a broader re-organization of schools *as a whole* aiming to make them more welcoming and effective not only for Roma children.

The good practices that follow have been selected not because they are the best, but because they represent three different types of interventions, all of which prove useful in approaching the main critical aspects of Roma schooling.

### 3.2. Caritas Bolzano

“Education mediation with Roma children in Bolzano” is a service of Caritas Bolzano started in 2005, which continued until today without interruption. The service has a single social worker in charge with monitoring and supporting almost 40 Roma pupils enrolled in the elementary and secondary school in Bolzano. The service activity consists mainly of:

- guidance and updates through individual interviews, lessons and circles of reunion for children. The meetings involve the social worker from Caritas and the recipient Roma children. The activities may be performed in the classroom or outside the classroom, provided they are carried out;
- intercultural laboratories. Designed for the entire group in the classroom, during school hours, and not only on topics referring to the Roma and Sinti.
- intercultural laboratories. Involve the entire group in the classroom, during school hours, and not only on topics referring to the Roma and Sinti.

The main elements of the methodology are:

- research activity (never stop once a goal is set)
- good synergy with the Office for migrants, refugees and Roma in the Bolzano province
- reflexive pedagogy (based, as much as possible, on life realities)
- own value set for education in terms of peace and intercultural cohabitation
- good synergy with the social services company in Bolzano, starting with the social assistance and regarding the insertion of the working associate of the families whose children are under supervision.

In case of the service of Caritas Bolzano, the efficiency of action is based partially on the exceptional qualification of the person in charge with the service that speaks the Romani idiom and has been in contact with Romas for over 15 years. These elements reflect the need to consider appropriate training pathways for the social worker in order to share a better knowledge of the idiom and culture of the population they are called to interact with. At the same time, the presence of a constant person over time allowing the building of a mutual trust relationship appeared to be relevant. It also identified the possibility offered by an integrated and truly efficient service system as the one in the Autonomous Province of Bolzano. Good education results are guaranteed in addition to the higher specialization of the Caritas Service especially designed together with opportunities to efficiently approach the social, legal and occupational obstacles interfering with a good education pathway. To be noted is that the main objective of Caritas is to increase the level of welfare of children who attend it. This goal is based on a philosophical approach envisaging as a *complementary result* the success of subjects included in the curriculum.

### 3.3. The “F. Baracca” School in Ospedaletto, Pisa

The experience of the F. Baracca School in Pisa stands for an example just as significant. This is what in the summary sheet we defined as “non practice”. In other words, in this case the efficiency of the education pathway — both in terms of education results and in terms of welfare — is guaranteed by the lack of a specific action and by an excellent level of teaching offer that this school applies to everyone.

The elementary school, F. Baracca, is located in Ospedaletto, an area of the locality of Pisa. Historically, this has been a rural area, but by mid-eighties, an industrial area started to develop. Ospedaletto preserves many of the features of a rural area where several elements corresponding to the industrial context appeared. The pupils of the Baracca School are mainly from Ospedaletto and from two other bordering areas but there are also children of the workers in the factory area from more distant localities. The percentage of foreign pupils is between 20% and 25%. Of these, the biggest part is formed of children coming from Eastern Europe (Romanians, Albanians, and Ukrainians). Romas are 10% of the entire school population (equivalent to 100 enrolled) and they usually come from the former Yugoslavia.

F. Baracca is a school with extended school hours, organized rather traditionally. It provides art activities, environmental education and other complementary study disciplines, but also the philosophy shared by the teachers according to which children go to school to learn in the best way possible, the main contents of common curriculum. “Whether they live in a house or in a camp, on Monday they must come with their homework done”, said one of the teachers of the school.

The teachers tend not to stress the origin and other socio-cultural differences, choosing rather to focus on the membership of the education community of the school. One of the most significant actions that may subscribe to the cultural education is the folk dances (not connected with the history of participating children), which are introduced together with Roma folk dances. School played a part also on issues not related to teaching when such issues influenced school results. For example when the school bus for Roma children was suspended, the Baracca School, with the help of parents, organized a protest that led to the service resumption. Some of the other aspects the school methodology is based on are:

- if school is equal for everyone, then it must also be “accessible” for everyone. Trips and study visits, for instance, with the lowest cost
- the methodology is not unique for the individual study disciplines (only for mathematics and sciences there is a wider spread),
- the climate in the classroom must rely on:
  - a) absence of rigid behaviour schemes
  - b) a lot of attention in terms of reception
  - c) attention to language (and to the tone of voice)
  - d) accountability and active role of children
  - e) courtesy in interpersonal relationships.



The “Baracca” School previously enjoyed the support of cultural mediators, but always in line with the basic philosophy: not to create separate classes that would subsequently emphasize differences from the beginning and to enhance school opportunities for everyone. The absence of a specific action and of external educators intended for the school — the school does not carry out projects meant for associations or to other external professionals that have a role in the relationship with the Roma attending the classes — are guarantees of success of this educational institution. The positive climate based on reception and courtesy in interpersonal relations combined with firmness coming from the need to obtaining good results with respect to educational objectives, make the Baracca School an attractive place for other Italian children also, *even if* in the presence of a number of Roma (or foreign) children not exactly insignificant (10% Roma and 25% foreign children). No economic resource is especially dedicated to the integration of Roma and foreigners as everything takes place under the normal curricular activity. Even the most difficult cases, such as the case of those who come to school at mid-semester without speaking the language, are approached through the ordinary instrument of simultaneous attendance hours. The lack of mercy and prejudice, even positive, are at least in the case of the “Baracca” School the real guarantee of education success.

### **3.4. The Mammut–Scampia territorial centre<sup>223</sup>**

Finally, the third example presented is the Mammut–Scampia territorial centre which makes an effort to put together the general welfare of the children with school performance, even in a context of poor economic resources. Based on long term practices like the one carried out directly with a steady group of “mixed” children (which includes Roma, Italian, foreign children with school results that are not homogeneous), we note the attempt to improve both the pedagogical offer applied to everyone (by involving schools in the activities of the centre) and the level of services provided by government (by stabilisation and advocacy actions such as the “Star project”). If in the case of Mammut, the methodology promoted is the same as the one inspired by the active and reflexive methodology aiming at guaranteeing the correlation between school success and welfare, in the belief that there should be a circular feature between teaching and education.

Starting right from the wealth of the territory and from the search for a line to connect the different realities operating within it, Mammut contributed to the birth in summer of 2007 of the “Public Space Committee”<sup>224</sup>. Among the committee slogans, there is “pathway recovery with children and not with homeless children”. Some socio-pedagogical beliefs of the Mammut action and the Public Space Committee are:

---

<sup>223</sup> For more information, please visit: [www.mammutnapoli.org](http://www.mammutnapoli.org)

<sup>224</sup> For more information, please visit: [www.comitatospaziopubblico.blogspot.it](http://www.comitatospaziopubblico.blogspot.it)

1) “mixed” educational contexts prove more functional for learning, socialisation and individual growth. “Mixed groups” means the groups formed by people coming from different geographic and social areas, users of mental health centres and people with legal problems, elderly, adolescents and children;

2) it is important for each participant to play an active role, not just be the passive recipient of the intervention but also to be put in a condition to enhance his or her human potential;

3) the idea according to which the public space is a very useful tool for the social return and in the pedagogical action. In an educational context in which nobody saves anybody but which still experiments new forms of cohabitation and the re-conquest of the city, the public space plays an essential role.

From this point of view, the Roma that took part in actions of the Public Space Committee were active persons, without representatives, without mediators, but personally present, as all the other inhabitants. And if the educational activities promoted by Mammut or by the individual associations, such as “Who is Roma and Who is not”, were applied to them as they were applied to all citizens (and based, for them and for others, on individualized projects completed with the overall personal growth), within the Public Space Committee, the Roma took over an active role in re-launching general political issues, without limitation to the exclusive claim of rights for their group.

### **3.5. Conclusions**

The experiences described in this chapter allow to identify a series of good practices for school insertion that might be applied as well outside the specific reviewed context. First, the *training of the teaching personnel and of the specialized social workers* represents the essential prerequisite for any intervention aiming to a result that is indeed inclusive for Roma pupils. It would be useful for each school to have at least one reference person with socio-cultural skills to connect Roma children and their families on one hand and on the other hand to create a stable dialogue in order to favour and formulate integrated pathways for school insertion. This training process may hope to achieve positive results provided it may be translated into a continuity of relationships with the pupils’ families in order to guarantee the building of solid relationships of mutual trust.

The training of the teaching personnel shows a second essential aspect that we allow ourselves to bring to light, namely the issue of *investments*. It is obvious that the obtaining of this good practice, as in case of all other positive inclusion practices, needs a financial investment that is often lacking or was targeted by “management cuts” initiatives related to the issue, from the school bus to the schoolteacher. Paying attention to the needs of a child implies the possibly to count on steady resources, that would not be continuously subject to the unexpected choice of policy.

The importance of adopting such a person-oriented direction, allows us to outline a third essential aspect, namely the need of an *integrated* approach where the attention paid to the individual is not synonym to exclusion, with obviously paradoxical results. On one hand, each school insertion intervention cannot ignore the needs of the child or the child's capacities. It is thus necessary to adopt a *flexible* intervention whose objectives may be calibrated according to each specific case, taking into account the initial situation. However, on the other hand, it is important to outline that this approach is, in a way, balanced by implication of the child within the context of the class, without reducing the child's presence at school only to solitary activities designed ad hoc for the child. From this point of view it may prove useful to set up also groups of pupils, maybe inter-class, that show similar needs, not only Roma-related — for example the need to overcome the specific learning needs — to work together. This option does not need to be in any way understood as an alternative to the fundamental implication of the child in the global class context.

These three fundamental aspects could not be understood properly, unless a further problematic element is provided, represented by the reality of "camps", the true Italian specific aspect. Often representing strongly segregated realities, the children do not have many opportunities to deal with abilities and knowledge that differ from the ordinary ones. When starting the school pathway, we did not have the possibility to assimilate that cultural aspect represented by the practical and symbolical know-how that, in exchange, the teaching personnel tends to consider as existing because it is usually obtained during kindergarten. This practically means that, for example, that sometimes they did not use any type of pen or they are not used to dealing with the appropriate time and space for education. What we advise is to adopt a global taking of the child history and of the family in order to reach welfare, so that this involvement might help overcoming those obstacles interfering with an active and implicated participation in the school context.

## 4. Health and Access to Social and health Services

*Costanza Frari*

The Roma and Sinti are at a disadvantage in terms of income, living conditions and education and, as in any other country where they live, they are marginalized, as indicated by a recent decision of the European Parliament which expressed its concern regarding Roma discrimination in terms of education, housing (reference made to forced evictions, poor living conditions, often in ghettos), employment and equal opportunities in accessing medical assistance and public services<sup>225</sup>. To the specific requests to take concrete action against such discrimination, government bodies responded until now with exclusionary policies, if not even with the removal from the territory; the only result was that of worsening their living conditions and increasing health-related risks. Especially the camp policy that leads to living in inappropriate conditions contributes to damaging the health and the security of this minority. Consequently, most Roma incur the risk of chronic pathologies, disabilities, lung infections and the huge risk of fire and domestic accidents<sup>226</sup>.

### 4.1. Health conditions of the Roma and Sinti in Italy

According to several European reports it is known that the life expectancy of a Roma at birth is at least 10 years lower than the European average, and although the fertility rate is particularly high, unfortunately infant mortality is three times higher than the national average<sup>227</sup>. UNAR points out also that “RSC children that are born underweight are more numerous than the other children and they get ill with respiratory disease in a greater number of cases compared to Italian children of the same age, apart from the situation where they are often involved in poisoning cases, fires and domestic accidents. Alcohol and drug abuse increased as well as the diseases caused by shortcomings or mental problems or “poverty diseases” such as tuberculosis, scabies, pityriasis and other viral infections, fungal and STD, that occur with increasing frequency compared to the past. Among the frequent ones are digestive, respiratory diseases and the diseases of the

<sup>225</sup> European Parliament Resolution of 25 March 2010 regarding the second high-level meeting on Roma — P7\_TA(2010)0085. Available at the following address: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2010-0085+0+DOC> — last accessed on 4.5.2012.

<sup>226</sup> Eurofond, 2012, *Living conditions of the Rom: Substandard housing and health*, p. 12. Available at the following address: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef12021.htm> — last accessed on 25.5.2012.

<sup>227</sup> European Parliament, 2011, *Measures to promote the situation of Roma EU citizens in the European Union*, p. 182.

osteoarticular and connective systems. In some contexts, hypertension and metabolic diseases (mainly connected to the lifestyle) are widespread and record high risks for the health of the mother and child”<sup>228</sup>.

The housing situation clearly determines either the health conditions of the Roma community or, consequently, their access to services since the living conditions in camps are deplorable. We also need to distinguish between “equipped” camps or camps in “authorized” stopover areas and the “irregular” ones. For the first ones, it is possible to avoid serious health problems because they have access to water and electricity, even though they are often too crowded. For a container inhabited by four persons, the average surface per person is less than half of what is recommended by the building code standards<sup>229</sup>; at the same time we must say that families are often formed of much more family members that a container should comprise. Even if the general health conditions in the camp are not unhealthy, this overcrowding obviously increases the likelihood of health problems arising<sup>230</sup>. However, in the legal camps there are mainly Roma without Italian citizenship who live in temporary cottages built by Romas on deserted lands, whose access paths quickly become muddy paths when it rains. Generally, these settlements do not have access to running water, electricity, sewage and they are often near a public landfill, including those for toxic waste. The healthcare conditions are deplorable and the health of all inhabitants, including children show their effects. Some sources indicate a rate of respiratory diseases, skin diseases and gastrointestinal problems especially high among Roma children. In addition, the lack of gas and electricity forces the inhabitants to find temporary solutions to keep warm during winter, using wood burning stoves, which aggravate the respiratory diseases or even simple candles. This is why there is also a high risk of fire which, in recent years, caused many deaths<sup>231</sup>.

According to the recent research conducted by NAGA (**Voluntary association of health and social care and for the rights of foreign citizens**, Roma and Sinti, in Milan) on the 1,142 Roma visited in the 14 settlements of Milan, the living conditions, the low school enrolment and low employment rate and the difficulties in accessing health services represent possible risk factors for the health of these persons. In fact the average number of school years completed is 4.9, the average number of children is 2.8 and of 803 persons aged over 13, only 129 have employment (16%). 56% of the persons visited aged 12 and over smoke and of these a little more than a fifth (17%) are inveterate smokers. The most frequent pathologies are respiratory diseases (21% of diagnoses), disorders related to macro orthopaedic trauma

---

<sup>228</sup> UNAR, 2012, *National Strategy for the inclusion of RSC communities. Realisation of the Communication No. 173/2011 of the European Commission*, p. 75.

<sup>229</sup> In Italy, in order to be able to obtain the rent, 14 m<sup>2</sup> available per person are calculated for the first 4 members of the family, 10 m<sup>2</sup> from the fifth member up.

<sup>230</sup> ECRI, 2012, *ECRI Report on Italy (the fourth monitoring cycle)*, Strasbourg, p. 34.

<sup>231</sup> OSCE, 2008, *Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy*, pp. 19-20.

(13%), gastroenterological diseases (10%), dental problems (8%). Almost none of the persons concerned had a health insurance (94%). As for contraceptive methods we think if we refer to men, the use of condom is incidental and considered as a way to avoid exposure to sexually transmitted diseases, while if we refer to women not using condoms is due to social pressures and pressures from family against the use of methods to avoid pregnancy. In conclusion, except only for the local sector, the 14 settlements lacked hygienic services, in most cases, the trash was not being lifted and all settlements were overcrowded<sup>232</sup>.

Data from the EU-Inclusive survey, however, allow us to explore the perception that Romas have regarding their own health. In this case, also the discrepancies are obvious compared to the majority population. For example, the rate of the respondents declaring they are in good health is very similar to Roma and to others up to 30 years of age, while for the following age groups the Roma disadvantage becomes obvious, and it becomes particularly critical for people over 50 years of age (only 27% of those who are more over 50 years of age declare being in good health). The analysis allows the confirmation of the data on life expectancy at birth for Roma, which is lower than the Italian average. Besides, Roma and nomad women tend to declare a poorer health than men with a difference between the two genders of about 9% in disfavour of women, probably also due to gender inequalities within the RSC community.

From a practical standpoint, there is still much work to do, particularly to solve the problem of camps and the equipped villages, however one might call them. In addition, low incomes and poverty go hand in hand, heavily influencing daily life, poorer and poorer from a nutritional standpoint. Health, living conditions, work and school are therefore emergencies to be dealt with comprehensively.

From Europe we do not receive flattering comments; for example in March 2009 the UN High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay, visited our country and declared: "I was completely shocked by the conditions in the camps", after visiting the Sinti camp on Marchetti Street in Rome "For a minute I thought I was in one of the poorest developing countries and not in one of the richest countries in the world". A few months before, in October 2008, Roma-Hungarian MEP, Vittoria Mohacsi, visiting Italy, said: "I have travelled across Europe to analyse the living conditions of Roma and their inclusion degree. I have never witnessed to a more serious violation of human rights than the one of the Italian institutions against my ethnicity"<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> NAGA, 2011, *Demographic situation and health condition of the Roma population in Milan*, available on the website: [www.epiprev.it/sites/free/1114\\_EP5-6\\_282\\_art4\\_full.pdf](http://www.epiprev.it/sites/free/1114_EP5-6_282_art4_full.pdf) — last accessed on 25.5.2012.

<sup>233</sup> Giovanna Zincone, 2010, *Roma and Sinti emergency inclusion*, FIERI, p. 3.

## 4.2. How the health system functions

The National Health System (SSN) was set up by Law No 833/1978 and has a universal and solidarity character; therefore, it ensures health assistance to all citizens without any distinction. Health assistance is performed in different sectors such as the collective (for example risks of accidents at work, animal health, food protection, infectious disease prevention), district (from basic medical services at home for the elderly to family physicians) and finally the hospital sector. SSN is financed through general tax, both direct and indirect. In addition, the clinics (ASL) have direct incomes from health vouchers and from services provided for a fee. It is important to point out that many services are exempt from ticket payment, especially for low-income categories and in some cases of rare pathologies or disability<sup>234</sup>.

Even if at a European level a normative framework with advanced protection exists (although the decentralization at regional and local level of ASL created big discrepancies regarding the quality and quantity of services for the population, with specific consequences for the vulnerable groups)<sup>235</sup>, Roma and nomad communities continue to deal with the difficulties and discrimination while accessing health. Health (and social) services are more usable for the Roma and nomad population meeting the requirements related to citizenship or to the regulating framework regarding papers and the residence.

## 4.3. Difficult access to healthcare services

The EU-Inclusive research shows that only 73% of respondents have a health insurance that allows them access to the public system. Romanian and Bulgarian Roma often have such an insurance compared to the 97.5% of the Italians that have a health insurance, the benefit of a health insurance being determined according to the beneficiary's nationality. In addition, once again, we witness the increasing gap between the Roma living in houses and those living in camps, only 11% of the first do not have a health insurance, while for others the percentage increases to one third of the population and for those living in an unauthorized camp, the percentage reaches 65%. The employment rate also determines the spread of the medical insurance as 82% of persons who work possess it, compared to 64% of the unemployed.

*The Citizenship requirement* is therefore fundamental to benefit from the National Health System. Let us go into the core of differential treatment between Community citizens and non-Community citizens as it is interesting to observe that, paradoxically, the health assistance level provided to Bulgarian and Romanian

---

<sup>234</sup> See: <http://www.salute.gov.it/ministero/sezMinistero.jsp?label=principi>, last accessed on 10 May 2012.

<sup>235</sup> European Parliament, 2011, *op. cit.*, p. 18.

citizens was reduced after the European Union accession. Basically, a non-Community foreigner is assigned the STP (Temporarily Present Foreigner) code being given the right to urgent and essential health assistance as provided by law. Urgent assistance means assistance that cannot be postponed without endangering life or harming the health of other persons; essential health assistance means the immediate or quick diagnosis and treatment of dangerous pathologies, but which over time could cause a major damage to health or life risks (complications, chronic nature or worsening)<sup>236</sup>. Romanians and Bulgarians can subscribe to SSN, but only if they work or they are relatives of an Italian citizen, otherwise they must apply for a TEAM card released after the payment of the contributions to the country of origin (see chapter on migrant Roma by Sergio Bontempelli). Those who do not have the mentioned insurances are still entitled to urgent and essential services. However, the ministerial circular letter providing this type of information <sup>237</sup> does not refer explicitly to this type of assistance for non-Community citizens, leaving in fact the decision at the discretion of the regions (for example Piedmont, Lazio, Marche, Puglia extend for non-Community citizens the right to essential assistance, while other regions do not).

The migration flow often occurs for reasons related to health, especially in the case of older Roma; therefore it is obvious how important it is to get assistance — often medical assistance — upon arrival in Italy. According to the data of the EU-Inclusive study, the most used services are the medical ones (82% of the respondents used them in the last six months) and the families that use most frequently such services are those coming from the former Yugoslavia or by the two nationalities holding a health insurance to a greater degree. Possessing such documents enables individuals to gain effective access to certain services; therefore, the preferred pathway to search for normal medical answers chosen by the Roma is almost always the emergency room<sup>238</sup>. This is due to different factors:

- the lack of information on the right to health, on the SSN and territorial services;
- the effects of discrimination and state control, widespread in intervention scheduling (especially since in the past medical offices existed in camps), that generated indolence and passivity among Roma;
- the prejudice by medical agents and the often negative reception experiences in structures that contribute to feeding the lack of trust in public institutions and services;
- some aspects related to the Roma culture regarding the special conception about diseases and treatment periods<sup>239</sup>.

<sup>236</sup> NAGA, 2011, *op. cit.*, p. 9.

<sup>237</sup> Ministry circular letter prot. DG RUERI/II/ 3152/P/I.3.b/1 of 19 February 2008, available at: [http://www.simmweb.it/fileadmin/documenti/Le\\_norme/informativa\\_19\\_febbraio\\_2008.pdf](http://www.simmweb.it/fileadmin/documenti/Le_norme/informativa_19_febbraio_2008.pdf)

<sup>238</sup> ERRC, 2010, Report, *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, European Commission, p. 44.

<sup>239</sup> European Council, 2010, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, p. 180.



Besides the citizenship requirement, *spatial segregation* plays an important role with regard to the opportunity of gaining access to services; in fact, according to the data of the EU-Inclusive study, in the moment of need, two thirds of the Roma living in illegal settlements could not benefit from medical services in equal conditions with the other citizens. The most part of Romas live in spontaneous or irregular settlements kilometres away from the centre of large cities and often not adequately served by transportation means. According to the interesting report *Living conditions of the Roma: Substandard housing and health*, segregation may be a strategy adopted to deal with difficulties building on relationships and community networks for failure to supply essential services. Even as a survival strategy, however, segregation is an inappropriate solution as it increases the vulnerability induced by isolation and concentration in vulnerable groups. Segregation isolates Romas, preventing them to gain access to health assistance, employment, education and contact with the rest of society<sup>240</sup>.

In conclusion, the *discrimination* that Romas perceive (the EU-Inclusive research shows that 48% of the respondents perceived or felt victim of discrimination during the last year) does not facilitate nor favour access to services, as RSC minorities fear social workers in the sector might not understand them, also because of language barriers and miscommunication. In Italy, the “anti-Gypsy” climate is unfortunately widespread, encouraged also by a political and media rhetoric that is very bitter towards these populations: the levels of discrimination are significantly higher than the European average in all forms of discrimination defined by Article 13 of the Treaty of Amsterdam (sexual orientation, ethnicity, religion or faith, gender, disability)<sup>241</sup>.

Since 90% of the respondents of the EU-Inclusive research have a positive opinion about health services after they have used them, it is as clear as it is important to promote good practices in this area by improving the possibility to benefit and access for all citizens.

#### 4.4. Initiatives and ideas promoted across the country

An important contribution comes from the health sector of **Caritas di Roma-GRiS**, involved for many years in protecting the health of immigrants and Roma citizens, who promoted the *Campaign for social health accessibility for the Roma and nomad populations in Rome* acting upon the mechanisms that lead to marginalization and inequalities, proposing pathways and strategies for a “health without exclusion”<sup>242</sup> whose purpose was the reintegration of the Roma and Sinti in the circuit of national health assistance from which they are too often excluded.

---

<sup>240</sup> Available on the following website: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef12021.htm>, last accessed on 6.5.2012.

<sup>241</sup> ERRC/NUMENA, 2007, *Social inclusion through Social services: the case of Roma and Travellers*, Budapest, p. 73.

<sup>242</sup> Health without exclusion, 2008, under the patronage of the Italian Society of Migration Medicine, *Books of the Information Sector No 5 April 2008*.

The promotion of the right to health for everyone, then, by adopting public health strategies focused on the active offer of health services and public-private social synergy<sup>243</sup>. Within this program, in 2002 a vaccination campaign for Roma children in the camps in the city of Rome was promoted and implemented. The campaign was an important opportunity of contact between the regional health service employees and the Roma living in the 32 settlements that underwent the census in the entire metropolitan area. The goal of bringing the social health issues of Roma to the health institutions and employees was achieved, however its “interventionist” character could have come from logics of state control assistance rather than through favouring the integration process.

The Roma and Sinti sector of GriS planned a new campaign, this time focusing only on the direct contact between health employees and Romas, in order to enhance the recently started relationship, to disseminate information on territorial services in order to favour their use and secure admission through mutual acknowledgement and through the building of a relationship based on trust<sup>244</sup>. Then, days of training were organized in the camps with the distribution of information materials and collection of requirements of Roma population and many Romas applied for services during the following weeks. However, what can be defined as a major success element is the awareness campaign that took place “in reverse” or on the social workers and local governments that showed a progressive interest and more openness towards RSC minorities. The initiative actually allowed setting up a strategy of innovative action and, at least potentially, very efficient, that may be resumed in a few methodological principles: networking combination between public and private, active involvement and presence in the population camps<sup>245</sup>.

It is the first attempt made in Italy on such a large scale (140 medical workers were involved of 5 ASL in Rome that went to 33 camps), therefore the initiative is worth mentioning. The methodological perspective, especially, changes radically in an interesting way: the expected result was that the Roma and Sinti involved would benefit more from the health services — which happened — but what was not envisaged was a sort of “training in reverse” of the workers involved in the huge mechanism of organising the campaign.

The biennial initiative promoted in 2009 in the small town of **Orbassano (province of Turin)** by the International Dental Cooperation in collaboration with the ASL in Orbassano, the Dentistry School of the University of Turin, the Oral Health Observatory and the *European Centre of Intercultural Training in Oral Health* was also based on the idea of bidirectional information and training. The project’s aim was to inform and provide access to prevention and dental care for the low-income categories of the paediatric population living in the camps through a special

---

<sup>243</sup> IREF, 2010, *Romi, Sinti, Caminanti and the local communities: Study on the living conditions and inclusion in the social services and assistance network in Mezzogiorno*, final REPORT, Rome, p. 126.

<sup>244</sup> *Ibidem*, p. 131.

<sup>245</sup> Health without exclusion, *op. cit.*, p. 23.

promotion and prevention scheme, given their dramatic precedents of oral pathology. The interesting aspect of the initiative was that, besides the prevention campaign on basic care and on children's oral pathologies, there were organised professional training sessions for health workers from the medical offices, mother and child, to prevent the discriminatory factor that often drive Roma and nomads away from health care services<sup>246</sup>.

Another interesting initiative was the intervention of the team of the **Health Centre for Migrants and Nomads in Palermo**, designed to respond to health emergencies, which progressively took over of the provision of public services to the Roma community, with the ultimate objective to also insert this population layer in the regulated circuit regarding the right to health and to guarantee access to SSN structures. The first medical interventions in the health camp "La Favorita" were carried out around the mid-nineties after a case of poliomyelitis of a little Roma girl living in the settlement (which at that time housed approx. 1,000 persons), through the initiative of a preventive medicine physician. Subsequently, starting with 1997, a group of medical workers led by the same physician and a colleague in charge at the Health Centre for Migrants and Nomads decided to continue the activity with Romas, expanding it to all aspects of medical assistance during regular weekly visits and campaigns prevention among the Roma population. Since the risk of falling into a state controlled health activity existed, the physicians and the centre workers decided to suspend the activity for several months and today the Roma access autonomously to clinics, even gynaecological and medical offices. The 10-year activity carried out by Asl 6 of Palermo in favour of Roma living in the "La Favorita" camp also gave rise to a broad network of institutional subjects who were not concerned with different aspects of the intervention (I and II class health and social structures, the Nomad Service of the City Council, the Missionary League of Students, Caritas)<sup>247</sup>.

## 4.5. Conclusions

Social marginalisation by several services prevents medical assistance, especially concerning minor children, situation caused by the lack of citizenships requirements, spatial segregation and discrimination the Roma and nomad minorities have to deal with at present. In approaching the issue of the integration of the Roma community, very often medical assistance represents the point of contact with these communities, especially with the foreign Roma communities. This aspect must not be undervalued in order to start the strategies and interventions envisaging integration. Health, housing, employment and school are absolutely related and interconnected topics and only the *multidisciplinary*

---

<sup>246</sup> IREF, 2010, *op. cit.*, p. 121.

<sup>247</sup> IREF, 2010, *op. cit.*, pp. 32-40.

*approach* may guarantee success margins. Besides, short and middle-term initiatives such as vaccination campaigns or direct interventions in camps, the promotion of initiatives of preparation and awareness-raising among the Roma population is also necessary, involving it actively and having it participate to the change. The aforementioned experiences point out the importance of the continuity of the interventions, both in financial and human terms. The activation of synergies between institutional units and workers from the third sector can only improve the intervention in the social medical sector but also the design and promotion of the special training periods for the workers in the social health sector for their activity gains a special importance if we think of the lack of medical assistance in camps, of the discrimination suffered when accessing medical assistance, of the attitude towards health and the specific aspects in terms of epidemiology. The adoption of ad hoc medical assistance packages may therefore turn out to be an economic advantage able to ensure to the most isolated and disadvantaged Roma communities basic medical services which they sorely need. However, the initiatives that should be promoted should go beyond the logic of camps making Roma and Sinti autonomous and independent.

## 5. Integrated or Differentiated? Social Services for Roma

Ulderico Daniele, Costanza Frari

### Introduction

Several times during our research, it was pointed out that the lack of a national integration strategy for the Roma and Sinti characterised and conditioned the interventions on the RSC communities. Such interventions, carried out mainly at regional and local level, led to heterogeneous and, sometimes, fragmentary results<sup>248</sup>. The strategy at national level has been adopted only recently (February 2012), unlike in many European Union countries that have already developed it comprising real objectives and progress indicators for the middle and long term. The drafting of such a document is generally the outcome of an extensive consultation process among all the stakeholders involved in the integration of Romas and Sintis in the social context. Thus, for example, the partners (Spain, Romania and Bulgaria) of the EU-Inclusive project already have this instrument and have applied it in partnership with social services and equal opportunities ministries<sup>249</sup>. Moreover, after the design of *Decade for Roma Inclusion*, the 12 Member States applied action plans that often became real national strategies<sup>250</sup>. In the case of Italy, that did not have a national strategy for many years to unify the design of integrated and homogeneous policies in the field of social services, we will simply present the operational systems of these services showing their negative and positive sides, validating some of the principles they promote.

### 5.1. Social services in Italy

Social services are an institution that functions in accordance with national, regional and local regulations, charged with promoting the welfare, health and autonomy of citizens. It is a tool to guarantee self-determination of persons, that is the maximum degree of involvement and the wish to be the protagonist at any cost of the beneficiaries of the options for social interventions that concern them. The task of the social services is to prepare the necessary measures necessary to

---

<sup>248</sup> OSCE, 2008, FINAL REPORT, *Sustainable Policies for Roma and Sinti Integration*, pp. 23-25.

<sup>249</sup> See: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_en.htm) — last accessed on 14 May 2012.

<sup>250</sup> See: [www.romadecade.org/about](http://www.romadecade.org/about), last accessed on 24.4.2012. The 12 Member States are: Albania, Bosnia, Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Hungary, Macedonia, Montenegro, Romania, Serbia, the Slovak Republic and Spain.

prevent and reduce the conditions of necessity and deprivation resulting from an inappropriate income, the social difficulties and the non-autonomy conditions (*Article 128, Decree-Law No 112/98*). They thus provide a range of activities aimed at guaranteeing the **care, assistance, help for the families and persons in need for support**: children, elderly, disabled, beneficiaries with an addiction problem, emigrants, young people, ex-convicts etc.

On the website of the Ministry of Labour and Social Policies we may read that the *National Fund for Social Policies* (FNPS), which represents the national financing source for the interventions related to assistance given to individuals and families, as provided by the framework legislation for sector reform, Law No 328/2000, will finance a system configured by Regional Social Plans and Zone Social Plans that present, for each territory, an integrated service network focusing on the integration of the individuals in difficulty or rather on raising the living standard<sup>251</sup>. Each area is composed of associated<sup>252</sup> City Councils together with other public and private actors in the territory, shaping the services and integrated intervention systems, identifying the strategic objectives and the investment resources, these being less and less available. Within this institutional framework, the practice of local Nomad Services or the (non)generation of special services designed for RSC groups will be presented.

## 5.2. Use and access by RSC

If a full access to services enables the exploration of the accomplishment of an individual in accordance with the logics of active citizenship and the deepening of the social integration level of a certain minority, then it is necessary to understand how Romas used these. In fact, a know-how related to services increases the networking capacity of individuals allowing them to establish relations with the outside (here it is understood as outside camps) and to have access to benefits that they may enjoy personally or together with their family (for example, disability aids or allowances based on the number of children or income)<sup>252</sup>.

The data collected through the *EU-inclusive* research shows that the issue of citizenship represents an essential variable for the access to services for their use is characterised at national level: Italians (Sinti) use them more frequently (55%) compared to the Bulgarian Roma (30%) and Romanians (25%). The second variable to be pointed out is the housing situation for benefiting from services as 60% of those living in houses have used services in the last six months of the research while the percentage is far lower for those living in authorised camps (43%) and decreases further for Romas in irregular settlements (19%). However, the special services designed for RSC appear to be a significant help especially for the groups

---

<sup>251</sup> See: <http://www.lavoro.gov.it/Lavoro/md/AreaSociale/FondoNazionala/> — last access on 20.4.2012.

<sup>252</sup> ERRC, 2010, Report, *Improving the tools for the social inclusion and non-discrimination of Roma in the EU*, European Commission, p. 49.

in the poorest situation and marginalized, in terms of housing. Still, they are difficult to implement in the illegal settlements contexts. Basically, only 23% of the families living in irregular camps used these services compared to 56% of families living in legal settlements. Before moving on to the methods to access these services, let us deepen a bit more the satisfaction level with the services. The most known and the best assessed are healthcare services (followed by education), while the provision of social services is still negatively assessed with a score of 1.88 on a scale of 1 to 4.

This last information deserves a deepened reflection as it is closely connected to the (difficult) issue of implementing positive policies aiming to favour the access to certain services. As for the healthcare services<sup>253</sup>, certain factors play a fundamental role, such as complying with the citizenship requirements or with the regulated character of papers and residence that remain models of inclusive change in different sectors. In order to benefit from certain services, such as economic aid for disabled children in care, or assistance for the elderly in Italy it is necessary to have a regulated identity paper or a work card. In addition, it could be ascertained how decisive is the possibility of having a place to live in order for opportunities to appear — increasing the respective networking capacities of RSC — of integration in the social policies channels. Those who live in camps, actually remain the victims of the social policies (for camps there are available the so-called *services for Roma*) and are forced to refer to the special services for nomads (described in detail in chapter 3) which actually play the role of social service for Roma and Sinti populations<sup>254</sup>.

With regards to the methods of intervention in the social services sector, it is good to inform that the institutions generally address the RSC population on long term (monitoring even annual project development). Moreover, they tend to allocate more resources and assistance to those more qualified both in terms of education and professional experience, with the purpose to “extend a helping hand to those that are one step forward, to those that handle the situation”<sup>255</sup>. On the contrary, even if the remark is not supported by statistically accurate data, deserving therefore a deeper analysis, we may say that the activity of the associations and the social private sector are designed especially for the Roma in need, generally emigrants from Romania and Bulgaria living in unauthorised camps at the outskirts of cities.

At a European level<sup>256</sup>, several factors determine the exclusion from services. First of all, the implementation of legal measures and national

---

<sup>253</sup> See paragraph “Difficult access to health services” from the previous chapter.

<sup>254</sup> This dimension may produce paradoxical effects that led the Sinti — Italians for several generations — in some cases to apply to the special services for nomads instead of referring to the territorial services available for all Italian citizens. See also: Lucatti D., 2009, Social services. Roma within services or services for Roma? in Vitale T., edited by *Possible policies: Living in the cities with Roma and Sinti*, Rome, Carocci.

<sup>255</sup> Interview with an educator from the Service for Nomads of Turin.

<sup>256</sup> Council of Europe, 2012, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Council of Europe Publication, pp. 177-180.

policies that consider the RSC communities not eligible for the services provided by the social sector. Secondly, the territorial segregation that makes it more difficult to address to services in case of need. Thirdly, the discriminatory behaviours and the lack of trust in the social operations — including the arbitrary decision to deny the access or to reduce assistance guaranteed to the Roma. Finally, communication barriers produced by the weak or non-existent mastery of the Italian language are reflected also on the degree of knowledge of the services for Roma, often ignored also due to a lack of clarity in the information disseminated by the institutions. The “multidimensional desegregation”<sup>257</sup> (housing, occupational and citizenship-related) of these populations is therefore more and more urgent and necessary if integration is desirable at all levels, from the national to the local, under the centralized management of the political authorities. The barriers created over time do not favour the use of services by the RSC population. Unless approached at the right time, this dynamics risks deteriorating even more.

### 5.3. Roma beneficiaries of services or services for Roma?

Over the years special services have been created for Roma beneficiaries, associating them to the most disadvantaged categories, association that is not entirely incorrect, although it surely is stigmatizing. Even if the different initiatives are laudable as they promote actions and a policy of *facts*, we must point out however that they have often preceded a dual philosophy of “we” and “they”. Precisely the fact that a priority of the more disadvantaged situations is conceived — as in the case of Roma and Sinti — represents a threat for the unity of the service system, favouring the multiplication of public intervention on a specific target<sup>258</sup>. Thus it is difficult to distinguish between the levels: where efforts are made to promote citizenship and social cohesion, understood as a main relational good, at the same time there are dynamics making the intervention two-fold, with consequent effects such as stigmatization and isolation for those accessing these measures<sup>259</sup>. Therefore, it is more and more complex to make the beneficiary concerned part of the services’ focus like the majority population (understood in terms of number).

<sup>257</sup> See: Joachim Ott, 2008, Role and responsibility of regional and local authorities to assist in integrating Roma, in OSCE, FINAL REPORT, *Sustainable Policies for Roma and Sinti Integration*, p. 8.

<sup>258</sup> UNICEF and the European Social Observatory in collaboration with the Belgian Federal Planning Service (Ministry) for Social Integration, 2011, Preventing Social Exclusion through the EUROPE 2020 STRATEGY: Early Childhood Development and the Inclusion of Roma Families, p. 8. Available at: <http://www.romaeducationfund.hu/news/non-ref/preventing-social-exclusion-through-europe-2020-strategy-early-childhood-development-an> — last accessed on 25.5.2012.

<sup>259</sup> See: Giacomo Costa — sociologist, chief editor of the monthly publication *Aggiornamenti sociali* (Social updates) — 27 October 2009 nearby Caritas Ambrosiana, during the reunion on “Roma and social policies: the rights of the weak are not weak rights”.



## 5.4. Successes and contradictions of social projects in the nomad camps

As we mentioned above, the stationary camps represent the core objective of the political interventions of the Italian authorities dedicated to Roma population, even if this is not where the most part of the Roma population lives. However, since the building, management and maintenance costs are the main subject of expenses of the local governments, the camps became one of the main topics of the political debate in the Italian cities.

In this paragraph, we will focus on one of the less visible consequence of the stationary camps: the activation of services and social schemes designed only for Roma living in camps. It is an extremely relevant topic because, despite the significant difference between different local contexts and even different settlements, these projects have been developed as an instrument for the *integration* of Roma settled in camps focusing on building positive relationships with Italian society, starting with the relationship with the public services in the territory.

We will use a few nomad camps in the Capital for our analysis. On the occasion of the political and citizenship-related debate, the issue of social services in camps was subject to a range of newspaper surveys<sup>260</sup> and political confrontations<sup>261</sup>; at the same time, despite the arguments, the arrangement of these interventions was not changed in principle when the centre-right government replaced after 15 years of governance the centre-left.

The social projects designed for the Roma living in camps started in Rome in the early nineties within that change of policies for Roma that began with the enforcement of the regional law called “Laws in favour of the Roma”. Precisely this legislative disposition led, among others, to the creation of the Special Service of Emigration and Nomads, fully implemented in 1994 with the definition of the Nomad Plan by the council led by the Mayor Francesco Rutelli.

The projects refer mainly to two sectors: school integration of Roma living in camps and management of the new camps authorized by the City Council of Rome; on these topics the local government invested continuously an important amount of money from public resources, but several were the initiatives generally set up within the camps concerning employment and access to medical services.

The projects designed for the school integration of children were the ones that needed the most important share of public resources and were the

---

<sup>260</sup> See: Bruno Vespa [2008, *Viaggio in un'Italia diversa (Trip along a different Italy)* Mondadori, Milano] that devotes almost 100 pages to issues related to children education, recovering an impressive volume of data on school attendance and on the resources invested with the explicit purpose to criticise the absence of significant results..

<sup>261</sup> Several representatives of the Alemanno administration argued with the associations and cooperatives involved in projects financed by the administration; it is good to remember that despite these arguments these associations continue even now to receive funds and to operate within camps under the mandate of the administration.

first to be implemented. In Rome, on experimental ground, they were started in 1991 and then systematically initiated since 1993. The local government, through public procurement, with a duration of at least one year, delegated these activities to subjects from the third sectors, among whom some have already accumulated an 20-year experience in the field. Despite the changes in government and the multitude of associations involved, the results in terms of teaching remain in principle disappointing<sup>262</sup>, while from an operational standpoint these activities were carried out identically for more than 20 years. A consistent share of human and economic resources was used to accompany the children from the camp to school and back, for intermediation in class and in pedagogical support. Children are accompanied either by Roma social workers or “gagè”<sup>263</sup> with ad hoc buses not used by any other pupils from the schools; the act of accompanying is organized by dividing the children based on the proximity to school, but the need for every bus to reach different institutions leads to the fact that many children are late for school, regularly missing a part of the classes. The same problem appears when returning from school when, in order to make sure that children do not remain after the closing time, some beneficiaries are regularly forced to leave before the school hours, again missing some of the classes<sup>264</sup>. The logistical issues of this project, designed to facilitate the school integration of Roma children, end up building and highlighting the daily differentiation of Roma children in class group. This differentiation, referring to the presence during school hours, not only influences the effective learning opportunities, but also affects interpersonal relationships between pupils, where Roma can only be perceived as a separate and distinct group with special duties and responsibilities.

Beyond these consequences, it is necessary to outline the effect of these projects on the families and their investments in the education success of children. Even if these interventions are carried out since the early nineties, involving today children whose parents have been in turn integrated in the education process due to government interventions, we may say that the cases in which families are actively responsible for the period of education of their children, accompanying them to school and entering into direct contact with their educators and teachers,

---

<sup>262</sup> The purpose of this analysis is not to debate school inclusion projects from a pedagogical and teaching standpoint (see the chapter dedicated to education); what is however relevant for our purposes is that, according to the data provided by the City Council of Rome in October 2010, 84 young Roma were enrolled in higher education institutions and in vocational training courses, of a total that may be estimated at around 2,000 young people between 14 and 18 years of age (source: Social Regulation Plan of the City Council of Rome, [http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano\\_regolatore\\_sociale.wp](http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=piano_regolatore_sociale.wp)).

<sup>263</sup> The inclusion of Roma social workers in the working groups is one of the elements that characterised this project since its first experimental stages; at present all the associations carrying out the projects emphasise the employment of significant percentages of Roma, up to half of the workers, or they claim to have delegated to this group the parts of the project related to support policies.

<sup>264</sup> See the data presented by 21 Luglio Association particularly analysing the method of functioning of one of the lines used to take the children from the Salone camp in Rome to school; “Line 40. The school bus dedicated exclusively to Roma children” available on the following website: [www.21luglio.com](http://www.21luglio.com)

are rare. All these are rather often delegated to third sector workers acting in agreement with the City Council of Rome, which, as an interviewed worker in the education field bitterly said, get to repeat the tasks without having time to be promoted or make any change<sup>265</sup>.

The mechanical proposal of the intervention on education influenced also the perception that young Romas and the territorial institutions were different agents.

During an informal conversation with a small group of teenagers living in the camp at the Savini Entrance, moved at present in the Castel Romano locality, we have tried to make them tell us about their ideas, hopes and dreams for the future. Among their fantasies and impossible projects, all of them revolving around the success icons in the “gagè’s world composed of football players, singers and TV show assistants, one of the few concrete ideas was the one of Mirko, a 16 year old attending a vocational school with weak results: “When I grow up I want to be like Dino, I want to sit in buses....I want to accompany the children to school.” His concrete perspective was again limited by the initiatives that revolve around the stationary camps, while the school did not represent a springboard to other opportunities, be it only hypothetical, but rather foreshadowed a closed circuit where the success of a social project consists in transforming the beneficiary into a worker within the same project.

The unchanged rigidity regarding school integration projects may be found also in education institutions that over time became more and more organised through assistance to children and intercultural celebrations, but less and less endowed with the management of Roma families without the intermediation of “gagè” workers. It is worth noting some facts that many workers experience when they must personally support families living in unauthorized camps to enrol their children in school. The schools where they try to enrol the children often ask about the “NGO taking care of these children”, without taking into account the fact that the children’s parents are there, very present at the meetings and often able to autonomously manage the relationship, or in some cases, they are asked why they do not address themselves to the association responsible for education in the closest authorized camp as if the compliance with the right to education of Romas would automatically belong to this parallel circuit.

The employment-related action regarding Romas has mainly had similar results. With the application of the first Plans for Nomads by the Rutelli administration, the work for the maintenance and management of the camps, together with the activists in social secretaries and settlement control, have been delegated to NGOs and cooperatives that, as was the case with children education,

---

<sup>265</sup> These are the words of the person interviewed: “For 15 years we carried on with the same routine: we woke up the children we took them to school, we fought with the principals, teachers and families and nothing has changed! The project has not changed, the schools have not changed and neither did the families...”. We must underline that all along our research experience, among employees we have mainly identified the most lucid awareness of the limits of social interventions designed for Roma. Not by accident, it is especially in their case that a significant turn-over rate is recorded, many of them ending by placing themselves in professional environments far away from the social activity without even valuing their experience.

employed a bigger number of Roma living in the settlement concerned. In some cases, the NGOs delegated some of the actions of the cooperatives built and managed by Roma. More recently, the local administration started an employment scholarship scheme for young Roma used in cleaning and maintenance activities of the settlement.

The common element of these different activities may be identified in order to build a first work experience for Romas that may function as a training for employment in the Italian society. The successes of these projects that relied on an implication of both individual and through cooperatives and associations have been however very different from the intentions behind them. In the generally difficult situation, employment opportunities provided by the government and associations ended up becoming one of the most desired goods by the Roma living in camps; in some cases, these opportunities became the object of a real claim that ended up opposing the Roma to the associations and the government. Meanwhile, neither in the case of individuals nor in the case of associations and cooperatives of Romas was the step towards the labour market belonging to the target society made: Roma associations and cooperatives, especially, those that were dependent on the support and financing of the local government, managed to operate only in the stationary camps.

Beside these activities carried out mostly in the authorised camps in the Capital, there is another series, significant, of temporary initiatives, carried out by other workers often in collaboration with associations from the third sector already used throughout the camps. In this list we may include some of the initiatives of assistance and information created to ease access to the services in the territory, particularly to the medical and vocational support services. Generally, they provide the opening of inquiry offices on training, work and legal assistance. Despite the declared objectives, these interventions rarely manage to overcome the stage, otherwise temporary and occasional, of providing services for those living in camps. After the funds or the experimentation were over, these initiatives were simply exhausted leaving little or nothing to the selected beneficiaries. And thus the subsequent and fundamental stage never happened: where a part of the Romas would become beneficiaries of services and leave the camps and where the public services and structures are able to prepare themselves to respond to the needs of such beneficiaries.

What seems more relevant to us is that this general architecture of social projects performed in camps helped Romas to benefit of services and assistance on the grounds of their living in camps; thus what should be a right ends up being a real counterpart of living in an authorised camp.

The dynamics influenced directly the processes of Roma acquiring autonomy and responsibility, these being objectives always at the core of the social protection but rarely followed-up and checked.

The examples quoted allow us to say that even the interventions to promote children rights or the complete social and professional integration, even if carried out by motivated and involved workers, when they start from the Roma separation

in camps, run the risk of building another thin but very strong wall between Romas and Italian society, The configuration of many of the social projects designed for Romas gave rise to what we might call as a condition for *assisted exclusion* where the confinement and separation part is paradoxically consolidated by the initiatives to support and promote the Roma.

### **5.5. Services in an integrated perspective: the cases of Moncalieri and Milan**

In contrast to the sectoral policies described above, in recent years the social services system tried to turn back the wheel in the efforts to promote the social citizenship, with its rights and guarantees, through an integrated operation that is no longer classifying individuals. This approach focuses on the importance and necessity of experiences that tried to adopt an integrated approach concerning RSC to help them become citizens with rights and duties like the majority population. We will examine therefore two good practices applied by a small-average size locality and a big city.

Moncalieri, the province of Turin, counts 58,000 inhabitants and almost 100 Romas and Sintis (before June 2010 there were almost 150, but then the camp in del Fieno Square, mainly inhabited by Romanian Roma, was evacuated). Here the City Council decided to completely take over the camp and the lives of its Roma beneficiaries by connecting the different welfare services, applying continuous social subordination, favouring the mediation of conflict and the prompt intervention against possible tensions and misunderstandings. All features make the approach of the municipality concerning Roma and Sinti *holistic* and non-sectoral.

In 2008, the **Integrated Table of Territorial Services for Work** was created<sup>266</sup>, with the core purpose to coordinate interventions favouring vulnerable categories, particularly in terms of local employment, but not only. The table — which over the years extended to allow a better interconnection of all services involved in the protection of vulnerable categories — is in charge of the dissemination of all opportunities of active policies that appear, searching at times for possible collaboration and integration pathways that can make each intervention even more efficient for the beneficiaries taken over.

The winning idea is to *include in the network* different opportunities for the family concerned. What we want to point out is the fact that Romas are among the beneficiaries because they are acknowledged as a *disadvantaged category* and not only because they are Roma. A conceptual change easily turned into policy takes place, a fragmentary and category-based approach shifts to a multidimensional and integrated working method.

---

<sup>266</sup> The good practice of Moncalieri is better described in the annex to this report.

The Integrated Table of Territorial Services for Work (which over time extended to issues such as vocational training or education) is the result of numerous bilateral collaboration experiences between different territorial services in Moncalieri that turned into a stable working group. This is an “understanding” between the participants to the table: each opportunity (work, internship, income support or training) brought to the attention of the working group must always be perceived as part of a larger individual project and not as a temporary help during assistance. This means that a consistent effort is made by the services: each person indicated for an opportunity not only has to be well known by the services, but the person concerned must be at the same time the “object” and “subject” of a project development already presented, continuing in the same way after the period for which the person has been selected for. Another positive feature of the Integrated Table consists in its economic sustainability as the workers participate in it during working hours in agreement with their leaders or managers. The one who writes is absolutely aware that the success of the Integrated Table must be situated in the philosophy of “small dimensions” not only because the number of inhabitants of Moncalieri cannot be compared to the number of inhabitants of big Italian cities, but especially because on its territory there are 150 RSC<sup>267</sup>, numbers enabling the organisation of multidimensional round-tables.

For this reason, efforts will be made for a confrontation with an ongoing and therefore only partially assessable experience, performed by a big city. The City Council of Milan tried to introduce “within the system” network the institutions responsible of the social integration of RSCs investing in the field of territorial *governance*. An example is the **Milan System** project<sup>268</sup> implemented between 2010 and 2012. The city has around 1,400,000 inhabitants of whom almost 5,000 are Roma and Sinti (0.3% of the total population). Among them, two thirds live in unauthorised camps<sup>269</sup>. More accurately, the purpose was to experiment a methodology promoted by the City Council in partnership with 12 institutions from the private social sector on three types of beneficiaries: Roma, political refugees or asylum seekers and those without a fixed residence. The method envisages the social takeover based on the *horizontal subsidiarity* including actions between the local institutions and the third sector, structuring different professions and roles. For one of the core objective of the project is to obtain efficiency and efficacy in terms of resources, we have tried to understand how to use the resources of the institutions within the network from the point of view of their coordinator by the autonomy team. In order to do that, it was decided to use the services map monitored by the *autonomy team* by differentiating the resources in minimal units according to three guidelines:

---

<sup>267</sup> However, this report shows the Italian average for the Sinti represent 0.2% of the population of Moncalieri.

<sup>268</sup> The Milan System shall be described in detail in the annex to the report.

<sup>269</sup> The Roma Table of Milan, *Policies and possible interventions for Roma and Sinti in Milan*, November 2009.

- *House*: resource for the temporary reception in community residence structures and in flats or guest houses where education support is provided according to the subject
- *Work*: resource for activation of support periods through employment or training integration (on-the-job assisting services, training internships and work scholarships, Italian language courses)
- *Integration*: support resources for the accomplishment of professional and housing paths (legal and psychological guidance).

The main objective of the Milan System is rationalising the interventions already in place, in order to avoid overlaps — that is the waste — and inefficiencies, to overcome the emergency mentality that during the last years guided interventions towards the reference targets. The successful idea is to apply and *perform actions within the system*, favouring the social integration of strongly motivated recipients towards autonomous itineraries and service exit pathways. Therefore, itineraries have been designed starting from *persons* and not from available resources, with a different approach based on the activation of personal resources and on the autonomy skills in a philosophy based not on assistance but rather on a direct involvement of the person aiming to define the itinerary. The Roma minority is therefore “comprised” in a holistic and multidimensional system that takes over the respective person in its full dimension (house, work and social integration). One of the main merits of the project is precisely the person-oriented approach for it aimed at the creation of individual pathways based on the needs and wishes of the beneficiaries with the goal of valuing their skills and relational abilities. Another positive aspect to be highlighted is the fact that the Milan System allowed different institutions to work in a network to set up a social background that may be welcoming for Romas, for the homeless and the refugees, therefore, favouring the exchange of ideas and goals of different workers.

However, this network of agents involved in the implementation of the project collides at times with the institutional need to protect institutional intentions and intervention patterns at the expense of sharing common goals and operative interventions. The subjects functioning around the reference target ran the risk of repeating themselves by connecting services justifying to one another the method of approaching social demand, an interesting aspect that would deserve further analysis as the ones who would be the promoters of the social change are often those who propose again the same intervention methods performed over the years without having discussed about methodologies or approaches.

Therefore, the Milan System deserves to be listed among good practices for social services as it is known for having started to work on a modern instrument for sharing information and monitoring those actions that may lead to improving interventions, enabling the optimization of available resources. It may still be transferred anywhere there is a consolidated public-private intervention network.

## **5.6. Conclusions**

The “multidimensional desegregation” of the RSC communities is the pathway to follow in all intervention areas, ranging from the work environment to education, from housing to citizenship applications. These are dimensions that inevitably lead to exclusion of (social and health) services, making the itinerary a vicious circle in which, over the years, sectoral policies have been implemented; these policies led to the proposal of a new dualism of interventions that proved to be inefficient. However, in recent years, a new approach has been developed, a new operative methodology enabling the taking over of the Roma and Sinti minorities classified as a disadvantaged category, for which the Moncalieri and Milan experiences stand as valid examples. We may conclude by saying that the social services desire to set aside the “camp philosophy”, allowing beneficiaries to gain just like other segments of the society do, without being ethnically-oriented or addressing only to those living in a camp.



## 6. Good Practices for (and with) Roma Immigrants

Sergio Bontempelli

### Part I. Roma immigrants, a precarious situation

#### 1.1. Introduction: the Roma and immigration in Italy

No accurate information is available in Italy concerning the number of members of the Roma and Sinti communities, their structure according to age, legal *status*, country of origin etc. However, it is known that an important part of these populations includes foreign citizens. According to a survey carried out by the Senate Commission for the Human Rights, “the Roma and the Sinti whose citizenship is Italian amount to approximately half of those present on the territory, with *another half of foreigners*, out of which 50% come from former Yugoslavia and the other ones from Romania, with small percentages coming from Bulgaria and Poland”<sup>270</sup>.

The Roma who are foreign citizens often live in conditions similar to the Italian ones” (for instance, many live in “camps” or “villages” organized for the so-called “nomad” populations): nevertheless, the policies and interventions for Roma migrants must tackle the same issues related to non-Italian citizens’ legal *status*. In other words, in addition to the aspects that concern *all* the Roma and the Sinti alike (from housing conditions to social integration, from adult employment to children schooling), the interventions organised for foreign citizens must address the specific obstacle of the *residence permit* allowing residence on the country’s territory.

#### 1.2. Residence of non-EU nationals

In Italy, the regulations regarding the entry and residence of *non-EU* nationals are registered in the Consolidated Text of Laws on Immigration and Norms addressing the Foreigners” Condition (Decree-law No 286/98 as later amended and completed, hereinafter called the Consolidated Text).

Issued in order to design an “organic” set of provisions on immigration, this law has undergone several modifications: at times only marginal, in order to

---

<sup>270</sup> The Senate of the Republic, the Extraordinary Commission for the protection and promotion of human rights, 2011, *Final report of the survey on the status of Roma, Sinti and Travellers in Italy*, Rome, p. 22.

implement specific European regulatory norms<sup>271</sup>; more often, however, substantial and “organic”. Enforced by a centre-left Parliament majority, it has been, for instance, the object of two radical amendments operated by the centre-right governments<sup>272</sup>. To this we need to add the numerous interventions of the Constitutional Court<sup>273</sup> and, more recently, of the Court of Justice of the European Union<sup>274</sup>, which required the lawmaker to redraft entire sections of the law (such as the one on expulsions and removal from the territory).

Therefore, this is a complex law, the outcome of several interventions; this is why it includes partial and conflicting provisions. Briefly, even if only for the main paragraphs, such a regulatory norm would require a structured approach, which should not stop at the regulatory text; it should also extend to the corresponding jurisprudence, to the interpretation form letters dictated by the competent Ministries, as well as to the doctrine it draws upon: a task which, obviously, exceeds the scope of our paper. We will only mention briefly the provisions that influence at great length the situations of the Roma who are “third-country” (i.e. non-EU) nationals.

The first element of emphasis is given by the *entry conditions*. The foreign citizen who wants to enter Italy and stay here for a reasonably long term — the one who, in other words, intends to *immigrate* in our country, rather than being a tourist — must prove that he/she meets certain conditions, which should guarantee *beforehand* (i.e. before his/her departure) his/her (future) economic autonomy and capacity of social integration. It is particularly in the case of working and family reunifications permits — the two most popular means of accession for permanent stay<sup>275</sup> — that the foreigner must prove that he/she can earn, after entering Italy, an *adequate income* (working under legal contract or as a dependent of his/her relative<sup>276</sup>), and that he/she has *adequate means of accommodation*,

<sup>271</sup> For a case in point, two decree-laws, issued in 2007, modify the Consolidated Text in order to align to the European regulatory norms the regulation of the family union and long-term residence permits: Decree-law No 5/8 January 2007, *Implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*; Decree-law No 3/8 January 2007, *Implementation of Directive 2003/109/EC concerning the status of third country nationals who are long-term residents*.

<sup>272</sup> A first time in 2002, by Law No 189/02 (the so-called “Bossi-Fini”), a second time in 2009 by the so-called “Protection Pack” (Law No 94/09).

<sup>273</sup> For example, among many interventions of the Constitutional Court, we mention Decisions No 222 and 223 of 2004, which amended the regulation of expulsions, modifying at core the police force practices, or, more recently, Decision No 245 of 2011, which deemed unconstitutional the norm that did not allow marriages among illegal immigrants.

<sup>274</sup> The Court of Justice of the European Union, 28 April 2011 decision, Hassen El Dridi, case file C-61/11 PPU.

<sup>275</sup> According to the Statistical File of Caritas, the main source of information in this respect, approximately one million and a half visas for Italy were issued in 2010 (Caritas — Migrants, 2011, *Immigration Statistical File 2011. The 21st Report*, Rome, IDOS, p. 141). However, many of these visas were for touristic or short-term stays: the so-called visas “for integration” (like those for the purpose of real immigration) are less than **220,000, 73% of them having been issued for labour or family reasons (*ibid.*, p. 142)**.

<sup>276</sup> Pursuant to Article 29, paragraph 3, letter b) of the Consolidated Text, in order to be able to call a family member to Italy under the *family reunification* procedure, the foreigner already present on Italian soil must prove he/she can earn «a minimum annual income from legal sources, which should not be less than the annual amount of the welfare increased by half of the welfare per joining family member». The employer who intends to hire a foreign worker by making him or her enter Italy, must submit to the Exclusive Office of the Prefecture a *contract proposal* which should include «a monthly wage amounting to at least the minimum value provided for the welfare» (Decree No 394/99 of the Republic’s President, as later amended, “Regulation for the implementation of the Consolidated Text on Immigration, Article 30-bis, paragraph 3 letter c).

i.e. housing that is not overcrowded and/or which complies with the hygiene-healthcare norms<sup>277</sup>.

However, the second element concerns the *conditions for residence*, or the requirements that foreign citizens must meet in order to be able to reside in Italy. Pursuant to the provisions of Article 5 paragraph 4 of the Consolidated Text, “the extension of the residence permit (...) is subject to the control of the conditions provided for issuance”: in order to stay in Italy, they need adequate income and accommodation, which should not be overcrowded and should meet the hygiene norms.

Such provisions — particularly those concerning the conformity of the accommodation — were meant for the “regular” flows of foreign workers: deemed, according to a large number of opinions, as discriminating, futile and ineffective<sup>278</sup>, they are inadequate to a larger extent for the communities of Roma or Sinti, who can hardly access the real estate market and who live in marginalised conditions, in “nomad camps”, in “Roma villages” or in unauthorized communities in the outskirts of urban areas.

We must also add that the Italian regulatory norms do not provide for any form of “in loco” regulation. In other words, the foreigner who is already in Italy, illegally, cannot obtain a residence permit, even if he/she meets the adequate professional, income and accommodation requirements: with the exception of limited instances of regularisation (e.g., concerning pregnant women or relatives of Italian or EU citizens<sup>279</sup>), the only way a foreign citizen without a residence

---

<sup>277</sup> The so-called “residence agreement” — i.e. the specific type of labour agreement for foreigners — requires that «housing should be available for the worker who meets the minimum requirements provided under the law for the housing units in the public housing buildings» (Consolidated Text Article 5-bis, paragraph 1 letter a). These are requirements related to the size of the housing unit in function of the number of people living in it, considered in order to prevent overcrowding. In case of family reunification, the applicant must «have at his or her disposal a housing unit which meets the hygiene-healthcare requirements, as well as housing conformity requirements» (Consolidated Text Article 29 paragraph 3 letter a).

<sup>278</sup> Specific documentation is lacking. See: Caputo A., 2009 Immigration and lawful policies in the 1998 Consolidated Text to the recent interventions on protection, in Naletto G., (ed.) *Report on Racism in Italy*, Rome, Manifestolibri, pp. 97-104; Callioli A., 2011, The normality of emergency. The racism of norms in the legislation of immigration from 2008 to the present, in Lunaria (ed.) *Chronicles of Common Racism. The Second White Charter on Racism in Italy*, Rome, Edizioni dell’Asino, pp. 71-81; Colombo A., 2012, *Out of Control? Myths and Realities of Immigration in Italy*, Bologna, Il Mulino.

<sup>279</sup> Article 19 of the Consolidated Text provides the impossibility of expulsion for several specific categories of foreign citizens: pregnant women or women in the first 6 months after the birth of the child (extended, pursuant to a decision by the Constitutional Court, to husbands, too); minors; dependent relatives up to the second degree, or spouses with Italian nationality. In addition to Article 19, we mention Article 18, which authorizes the Questor to issue the residence permit for the victims of human slavery, as well as Article 31 paragraph 3, which regulates the issuance of residence permits for the assistance of a minor (which we will explore later). Moreover, the Decree-law No 30/2007, for the implementation of the EU Directive 38/2004, regulates the compliance of the apparently numerous foreign relatives of the EU nationals legally residing in Italy. Finally, we mention the possibility of compliance by applying for asylum or international protection. Although apparently numerous, the *loco* regulation cases of foreign citizens are, in fact, rather scarce: according to the most recent available data, issued by the Ministry of the Interior (which, unfortunately, dates back to 2008), more than 93% of residence permits were issued for employment or family reunification purposes. The regulation forms cited up to this point form only a small part of the 7% of the permits issued “for other reasons” (Ministry of Labour and Social Policies — General Directorate for Immigration, 2011, *Immigration for Employment in Italy: Evolution and Perspectives*, Rome, p. 52). However, a rather different discourse is the one of periodic amnesties, which allow foreign citizens who do not have a permit to become legal under certain conditions, under waiver of the laws in force: these are exceptional provisions that usually allow regulation only for short terms. Since the end of the 1970s to date, Italy has enforced more than 11 such provisions, which regulated 1,800,000 immigrants (according to Colombo A., 2012, *op. cit.*, p. 26). However, here we are considering the *regime* regulatory norm and we set aside — deliberately — derogatory and exceptional regulatory acts.

permit can regulate his/her situation is to *go back* to his/her country of origin in order to make a *new entry*<sup>280</sup>.

The even more challenging aspect for the foreign Roma and Sinti — and for immigrants in general — is the *maintenance* of the residence permit when they are not employed. According to the provisions of the Consolidated Text, technically the residence permit issued for employment reasons has the same term as the labour agreement and can be extended only if a new agreement is concluded<sup>281</sup>. If the foreign citizen is unemployed, he/she will be able to extend his/her stay for the following six months at the end of which, if he/she is still unemployed, he/she will have to leave Italy<sup>282</sup>. Following the economic crisis, this provision caused many problems to foreign workers (according to data from the ministries, during the most acute period of the crisis nearly one fifth of the permits issued for employment were terminated<sup>283</sup>). Obviously, these difficulties are even higher for the Roma and the Sinti, who are more exposed to precariousness and expulsion from the labour market, given their typically lower qualifications<sup>284</sup>.

The interventions and projects that concern the foreign Roma population must consider this regulatory framework. If a housing unit and employment are fundamental aspects for the integration of the Roma and of the Sinti, in the case of foreign citizens they attain special importance and urgency, because if these requirements are absent, there is no way to reside lawfully in Italy.

<sup>280</sup> This possibility is still hindered by the fact that the foreign citizen, if deemed illegal on Italian territory, must be expelled (under Article 13 of the Consolidated Text). Expulsion means a period of interdiction to reenter Italy, which could amount to five years: thus, the person expelled cannot return to Italy until the expiry of the period of interdiction.

<sup>281</sup> Consolidated Text, Article 5, paragraph 3-bis: «The residence permit for employment reasons is issued following the resident work agreement pursuant to Article 5-bis [i.e. *the special labour agreement meant for foreign workers*]. The term of this resident work permit is the one provided in the resident agreement and at any rate it cannot exceed (...), with regards to an agreement for paid work for an unlimited period, a two-year term».

<sup>282</sup> Consolidated Text, Article 22 paragraph 11: «The foreign worker who has a residence permit for paid work and who loses his job, even in case of resignation, can register on the employment lists for the period of validity of the residence permit that remains and, at any rate (...) *for a period of at least six months*». The norm would recommend a *minimum* 6-month period, allowing the competent authorities (the police) to give resident permits for longer periods. However, this possibility was foiled by the Regulation for the Implementation of the Consolidated Text [DPR (presidential decree) 394/99], which at Article 37 paragraph 5 states: «When (...) the foreign worker is entitled to reside in Italy beyond the term set by this resident permit (...) *up to six months* from the registration on the lists at paragraph 1 [*lists for employment*]». The conflict between a norm that provides residence permits «for a period of at least six months» and another norm that sanctions residence «up to six months» is obvious.

<sup>283</sup> «From the archive of the Ministry of the Interior», we read in the above-mentioned *Caritas File 2011*, «hence 398,136 residence permits for self-employed persons, valid on 31 December 2009, were not registered as valid on 31 December 2010 (...). One fifth of the permits expired and a gigantic turnover is set in motion» (according to Caritas — Migrants, 2011, *op. cit.*, p. 255). The current government seems to have considered the issue: in the labour market reform bill, currently being discussed in the Senate, it is established that the delivery of residence permits is possible for an employment «of at least one year [*double than the current six months*] or for the entire duration of the period during which the minimum income guaranteed is received by the foreign workers, if it is longer» (Senate of the Republic, the XVI Legislature, bill including *Provisions on labour market reforms from a growth perspective*, presented by the Ministry of Labour and Social Policies, communicated to the Presidency on 5 April 2012, Senate Act No 3249, Article 58 paragraph 1).

<sup>284</sup> «Among the foreign population», notes the Leone Moressa Foundation, «young workers with very low levels of training (...) saw the effects of the crisis to a larger extent than others» (Leone Moressa Foundation, 2011, *Annual report on the economy of immigration*, Bologna, Il Mulino, pp. 44-45).

### 1.3. “Special” residence permits: international protection, statelessness, assistance to minors

There are no plausible estimations on the types of resident permits among Romas and Sintis. However, the experience of many workers indicates that foreign Romas often reside in Italy with permits that differ from the “typical” ones. We will review briefly those who are most common — as shown by empirical evidence.

First of all, we must mention the cases of the Roma and the Sinti that apply for asylum (or refugees). We must note that many Romas arrived in Italy following the 1990s humanitarian crises, in the pre- and post-Kosovo war. At that time, they applied for asylum and received special permits<sup>285</sup>. At present, there are no more “humanitarian” provisions, which could authorise the stay of foreign nationals from former Yugoslavia. However, many Roma continue to apply for asylum, complaining about discrimination and persecution in all Balkan countries<sup>286</sup>.

Although the UN High Commission recommends to the *Commissions for the recognition of the status of refugee* (the competent bodies for the examination of an application for asylum) maximum consideration when resolving Roma individual cases<sup>287</sup>, and despite any favourable ruling of the Courts<sup>288</sup>, it is generally deemed that the Balkan situation is stabilised and hence highly unlikely that an application for asylum from these countries could have a favourable result.

This is why the Roma who applied for international protection benefit from residence permits (precisely for the application for asylum) which are *in fact* temporary: hence, meant to be withdrawn following the Commission’s predictably negative decision. This makes it difficult for local associations, NGOs or institutions to work on the integration of Romas.

The second case concerns *stateless persons*. The phenomenon of foreign Roma with *no citizenship* — mainly coming from former Yugoslavian territories — is known, but it is not sufficiently examined with respect to numbers. Practically, these are persons who are not recognized by their own countries as citizens: for various reasons, which are not different from actual persecutions on ethnic grounds (the withdrawal of citizenship is often a form of persecution, as seen

---

<sup>285</sup> Law 390/92 for former Yugoslavia refugees, DPCM (Decree of the President of the Council of Ministers) on 12.5.99 and DPCM on 18.9.00 for the Kosovo crisis. See Schiavone G., 2000, *The Roma and the Right to Asylum. The Italian Case in the ‘90s*, in AA.VV. *Roma and Sinti: A Possible Integration. Italy and Europe clashing, Convention Acts, Naples, 23-24 June 2000*, published at <http://www.cestim.it/argomenti/03rom-Sinti/03zingari-integrazione-2000.htm.pdf> (last accessed on 5.4.2012).

<sup>286</sup> E.g. at the beginning of 2010, 128 Roma in the Salone camp, in Rome, applied for humanitarian protection and waited for an “answer” from the competent Commission. See *First Casilino 900 Demolitions. Sant’Egidio Leaves the Town hall*, in «Il Corriere della Sera», 19 January 2010.

<sup>287</sup> UN High Commissioner for Refugees, 2009, *UNHCR’s Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, HCR/EG/09/01, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4af842462.html> (last retrieval on 7.4.2012). See also Perin G., 2011, *Application on the non-resident Roma and Sinti of the regulations for stateless persons, for international protection and the situation of EU and non-EU foreigners*, in Bonetti P., Simoni A., Vitale T. (coordinators) *The Legal Situation of the Roma and Sinti in Italy*, Milan, Giuffrè, Vol. I, pp. 363-414.

<sup>288</sup> See Rome Tribunal, 7 January 2005, in «Law, Immigration and Citizenship», No 1/2005, p. 116, quote in Perin G., 2011, *op. cit.*

with the tragic and extreme case of Hebrews in Nazi Germany<sup>289</sup>). On the other hand, these are persons who cannot be recognised as Italian citizens since they were born by foreign parents (based on the *jus sanguinis* principle)<sup>290</sup>.

It is general knowledge that the individual *who does not have any citizenship* is defined as *stateless* and has the right, pursuant to the international norms recognized also in Italy, to special forms of protection, among which a residence permit<sup>291</sup>. Nevertheless, whereas the stateless *status* guarantees a large range of residence rights and possibilities, accession to this *status* is rather difficult.

Norms on the administrative recognition of the stateless condition establish that the applicant should submit a series of acts and certificates issued in the country of birth or of last residence, as well as documents of registration with an Italian City Council<sup>292</sup>. Such provisions are largely inapplicable, particularly in the case of the Roma and of the Sinti. For various reasons, which we cannot discuss in detail here<sup>293</sup>, it is rather complicated — if not even impossible — for many Romas to obtain the documents from their countries of origin. In addition, an *actually stateless* person will hardly be able to have a residence in Italy: in fact, registration is subject to the possession of a residence permit<sup>294</sup>; but in order to obtain a residence permit you need a passport or another travel document issued by *your own country*<sup>295</sup>. And stateless persons, by definition, do not have a country.

In other words, we are “running in circles”: whoever is not citizen in a country cannot have a passport; without a passport, it is impossible to have a resident permit; without a resident permit, it is impossible to have a residence; without a residence, it is impossible to have a stateless *status*; and, obviously, if the stateless *status* is not recognized, identity documents, residence permits, registration etc. are not possible.

The stateless *status* can be established, apart from administratively (i.e. by applying for it at the prefecture bodies), in a judicial way, by presence in front of a judge. However, since there is no special provision which could regulate

<sup>289</sup> Reference must be made to the unforgettable pages by Arendt: Arendt A., 1999, *Origins of Totalitarianism*, Milan, EU Prints (ed. or. 1948), chapter IX, «The Twilight of National Statute and the End of Human Rights», pp. 372-419. «We were tempted, almost», wrote the philosopher, «to measure the *degree of a government's totalitarian infection* by using deprivation of citizenship» (*ibidem*, p. 387).

<sup>290</sup> On the stateless Roma, see Perin G., 2011, *op. cit.*; Republic's Senate, Extraordinary Commission for human rights protection and promotion, 2011, *op. cit.*, pp. 22-25.

<sup>291</sup> For a thorough examination of the main international norms on stateless persons, see Perin G., Bonetti P., 2009, *Stateless Persons. Datasheet Updated on 12.2.2009*, on the ASGI website at [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=documenti&id=321&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=321&l=it) — last retrieved on 5.5.2012.

<sup>292</sup> Presidential Decree No 572 on 12 October 1993, *Regulation for the Implementation of Law No 91 of 5 February 1992 including Norms on Citizenship*, Article 17 paragraph 1: «The Ministry of the Interior can certify the stateless status, based on an application to which the following documents are attached: a) birth certificate; b) documents on residence in Italy; c) any document that could prove the stateless status. 2. The Ministry of the Interior can request other documents, as applicable». See Perin G., Bonetti P., 2009, *op. cit.*

<sup>293</sup> See also G., 2011, *op. cit.*

<sup>294</sup> Registry Regulation (Presidential Decree No 23 on 30.5.1989) provides, in Article 14 paragraph 2, that the foreigner must submit the residence permit when registering in the registry. Furthermore, pursuant to Article 11, paragraph 1 letter c) of the same Regulation, failure to extend the permit leads to deletion from the Registry of the Resident Population.

<sup>295</sup> Under the Regulation for the Implementation of the Consolidated Text (Presidential Decree 394/99, as later amended) at Article 9 paragraph 3.

jurisdictional establishment, the procedure is subject to different interpretations by each magistrate<sup>296</sup>, so its outcome can be rather different.

We are interested here in the fate of the Roma who request — by *administrative* or *judicial* way — the recognition of the stateless *status*. The Italian law provides the delivery of a residence permit for *stateless standby*. Nevertheless, unlike the asylum proceedings (under which the applicant has *always* the right to the residence permit until the proceedings are completed), in this case the permit is issued *only if the foreigner is already legally present on Italian territory*<sup>297</sup>: a requirement paradoxical in many way, which hinders the compliance of the Roma or Sinti applicants (whose stateless conditions, in general, do not *occur* during their stay in Italy, but are created *ab origine*, before their arrival, resulting in a situation of illegality at present).

Finally, the third case to discuss is the residence permit needed for *assistance to minors*. This is a document issued by the police under a special ruling of the Court for Minors; the document is issued to the illegal relatives of foreign minors who need assistance. The regulation requires the Court for Minors to issue an *authorization of stay on Italian soil*, with derogation from other provisions on entry and stay, when there are “serious reasons” relating to the minor’s age, health or psycho-physical condition<sup>298</sup>. Nevertheless, this form leaves room to different and contrasting readings. Thus, there are Courts that issue the authorization only in case of severe diseases or permanent *disability* of the minor. Others consider that the “serious reasons” required by the legislator can also mean *possible and future* hazards, which — for instance — could be determined by the need to face, at an early age, the trauma of his/her parents’ expulsion and the subsequent repatriation of the entire family; under the latter interpretation, certain Courts — especially in Tuscany — do not stop at the evaluation of the minor’s health, but also consider school attendance, the family’s degree of integration, potential conditions of poverty in the country of origin, and even the fact that he/she was born and raised in Italy can represent discriminating circumstances, because in this case the expulsion could be twice as traumatic, with the repatriation to be made to a country the minor has never seen<sup>299</sup>.

<sup>296</sup> See here Perin G., Bonetti P., 2009, *op. cit.*

<sup>297</sup> According to the Regulation for the Implementation of the Consolidated Text (Presidential Decree 394/99, as later amended), at Article 11 paragraph 1: «The residence permit is issued when the requirements are met, for the reasons and duration indicated in the entry visa or in the Consolidated Text, or for one of the following other reasons (...): c. in order to obtain citizenship or the *stateless status*, in favor of the foreigner who *already has the residence permit for other reasons*, throughout the granting or recognition procedures».

<sup>298</sup> According to the Consolidated Text for Immigration at Article 31 paragraph 3: «The Court for Minors, for serious reasons related to the psycho-physical development and considering the age and health of the minor who is on Italian soil, can approve the relative’s entry or stay, for a certain period, in derogation from other provisions of this consolidated text. The authorization is canceled when the serious reasons that justify its issuance are no longer present or in case of activities carried out by the relative, which are incompatible with the minor’s requirements or with the stay in Italy. The decisions are communicated to the diplomatic mission or consulate and police inspector in order to comply with competence aspects». Those who hold the residence permit for Italian territory, ordered by the Court for Minors benefit from a residence permit for *assistance of the minor*, issued by the competent police precinct pursuant to the provisions of Decree-law No 5 of 8 January 2007, *Implementation of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, Article 2 paragraph 6: «The relative authorized to enter or stay on Italian soil pursuant to Article 31, paragraph 3, receives, in derogation to the provisions of Article 5, paragraph 3-bis, a residence permit for *assistance of the minor*, which can be extended for a term matching the one ordered by the Court for Minors. The residence permit allows for work activities, but cannot be changed for work-related reasons».

<sup>299</sup> See for instance the Florence Court for Minors, Decision No 4304/2010.

Clearly, this is a residence permit we could call humanitarian *latu sensu*, which does not require income or accommodation compliance. This is why many Roma that cannot become legal in other way go to the Courts for Minors in order to obtain a permit for the assistance of a minor.

Under Decree-law No 5 of 8 January 2007 (Article 2 paragraph 6) the lawmaker has however provided that this residence permit — which allows legal work activities — cannot be changed administratively, upon expiry, in a permit for work. This involves a contextual *precariousness* of the situation faced by many Romas who, in order to extend their stay, need to apply again to the Court for Minors.

And perhaps it is precisely the *precariousness* of the stay that provides the actual picture of foreign Romas' situation: a precariousness that, from many points of view, is typical to the *status of all* immigrants, but for the Roma and the Sinti attains special, if not even extreme undertones. Any social and work integration project for the Roma and the Sinti must consider this situation.

#### 1.4. European Union Roma

In the last years, the arrival of Caminanti Roma flows from Romania and the later accession of this country to the European Union have generated a constant presence of Roma *EU nationals*.

*The status* of the immigrants coming from EU countries is fairly different from the one of the so-called “third country nationals”<sup>300</sup>. Article 45 of the *Charter of Fundamental Rights of the European Union* provides that “every citizen of the Union has the *right* to move and reside *freely* within the territory of the Member States”<sup>301</sup>. Unlike the situation of third country immigrants, whose possibility of stay is *subject to the prior approval by the Italian State*<sup>302</sup>, for EU citizens, the

<sup>300</sup> We deliberately avoid the use of the phrase “non-Community”: a term the origin of which is juridical and which later became common and often pejorative. Currently, we deal with a non-technical term, which barely appears in legal texts: people who are not members of the European Union are defined as “third country nationals” or simply “foreign citizens”. For the negative meaning of the term, see Faso G., 2008 *Lessico del razzismo democratico. Le parole che escludono*, Rome, Derive e Approdi, pp. 64-66.

<sup>301</sup> See *Charter of the Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02)*, in «Official Journal of the European Union», 30 March 2010. It is general knowledge that the first version of the Charter was drafted by a Convention including a representative from each member state, a delegate of the Commission and members of the European and National Parliaments. It was proclaimed at Nice in December 2000. Under the Treaty of Lisbon, the Charter attained legal value: it was, thus, amended and proclaimed a second time in December 2007 (see sheet on the *Charter of the Fundamental Rights* on the website of the European Union at: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33501\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_it.htm) — last retrieved on 5.4.2012).

<sup>302</sup> For a long while the jurisprudence of the Constitutional Court established that the foreigner does not have any *subjective right* to immigration and that the possibility of entry and residence on Italian soil is subject to special approvals (visa, residence permit, approval etc.). See: Decision No 62 of 1994, perhaps the most explicit in this direction. However, there have been different interpretations, which, based on an analysis of the preliminary works of the Constituent Assembly, identified in some article of the constitutional text (mainly Article 35 paragraph 4) the foundation of an actual *subjective right to immigration*. See mainly: Nicotra Guerrera I., 1995, *Territory and Movement in the Constitutional Regulation*, Milan, Giuffrè, p. 208 et seq.; Patroni Griffi A., 1999, *Foreigners' Rights between Constitution and Regional Politics*, in Chieffi L. (coord.) *Social Rights between Regionalism and Federal Perspectives*, Padua, Cedam, pp. 345-346; Rossi E., 2009, *Illegal Foreigners' Fundamental Rights. Constitutional Reading*, in Consorti P. (coord.), *Protection of Immigrants' Rights*, Pisa, Plus, pp. 43-78.



entry, circulation and stay on the territory is an actual *subjective right*, even if limited to the conditions and requirements of the EU regulatory norms<sup>303</sup>.

These conditions and requirements were specified under Directive 38/2004<sup>304</sup> and they define a difference between *short-term visitors*, visiting the country for a period of up to three months (Article 6), and *longer-term visitors* (Article 7). Whereas for the former the entry and residence are free and are not subject to any administrative formality, the others must have a place of work, must be employed or self-employed or must have sufficient economic resources<sup>305</sup>.

Under Decree-law 30/2007<sup>306</sup>, which recognises and implements Directive 38, the Italian legislation regulated also the type of *documents* to be issued to EU immigrants. Since the latter — as shown — have a *subjective right* to residence, it would be abnormal to ask them to apply for a *residence permit* which, by its nature, is “authorising”. Thus, Decree 30 provided EU citizens with direct access to *registry residence*, obviously subject to meeting the requirements of Directive 38 (place of work and/or sufficient economic resources). Thus, in order to obtain their stay documents, EU citizens no longer need to go to the police — as used to be the case<sup>307</sup> — but to the City Council: here, the prepared services issue a “proof of residence” and, at the same time, register the citizen in the Registry of the Resident Population<sup>308</sup>.

It is precisely the access to registry residence that is, at present, an issue for the Roma people who migrate from EU countries. Many City Councils still retain the habit of not granting residence in “nomad camps”, particularly if they are not authorised<sup>309</sup>. If this practice is justified under a paragraph of the so-called

---

<sup>303</sup> See D’Ascia L., 2009, *The Foreigners’ Rights and Immigration. Jurisprudence Routes*, Milan, Giuffrè, p. 428 et seq.

<sup>304</sup> See Directive 2004/38/EC of the European Parliament and Council of 29 April 2004, on the right of the European Union citizens and their relatives to circulate and reside freely on the territory of the Member States, which amends the Regulation (CEE) No 1612/68 and repeals Directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE and 93/96/CEE (text relevant for the EEA [European Economic Area]), in «Official Journal of the European Union», 29 June, 2004.

<sup>305</sup> Directive 2004/38/EC, Article 7: «1. All citizens of the Union shall have the right to reside on the territory of another Member State for a period of longer than three months if they: a) are workers or self-employed persons in the host Member State; or b) have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence and c) have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State; or c) — are enrolled at a private or public establishment, accredited or financed by the host Member State on the basis of its legislation or administrative practice, for the principal purpose of following a course of study, including vocational training; and — have comprehensive sickness insurance cover in the host Member State and assure the relevant national authority, by means of a declaration or by such equivalent means as they may choose, that they have sufficient resources for themselves and their family members not to become a burden on the social assistance system of the host Member State during their period of residence; or d) are family members accompanying or joining a Union citizen who satisfies the conditions referred to in points a), b) or c)».

<sup>306</sup> Decree-law No 30 of 6 February 2007, *Implementation of Directive 2004/38/CE on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States*, including subsequent amendments and additions.

<sup>307</sup> Decree of the President of the Republic No 54 of 18 January 2002 provided at Article 5 — the delivery by the police of a “stay visa for the EU citizen”.

<sup>308</sup> Law Decree 30/2007, Article 9.

<sup>309</sup> See: Open Society Foundations — Open Society Justice Initiative, 2010, *The Roma in Italy: Note for the European Commission*, at <http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/ec-v-italy-20100910/ECUpdate-20101001.pdf>, point 18 (last accessed on 5.5.2012); Perin G., 2011, *op. cit.*

“Protection Package” in 2009, which, in fact, it does not interdict at all the residence in “improper” places, merely providing the possibility to control the dwellings of the citizens that request registration in the registry<sup>310</sup>. Furthermore, often the Roma people do not have a place of work or their own economic resources, and, thus, cannot meet the requirements of Directive 38.

The outcome of such mechanisms is a widespread and even hardly quantifiable *illegality of residence* of many EU Roma individuals. We must mention that such illegality is very different from the one of third country nationals: whereas for the latter the absence of a residence permit is a sufficient condition for the delivery of an expulsion decision<sup>311</sup>, no automatic measure exists for EU citizens. Potential expulsion decisions must be made on a case-to-case basis, by evaluating the social danger represented by the subject, as well as the term of his/her stay in Italy, his/her age, health and “social and cultural integration”<sup>312</sup>. Such provisions often *prevent the expulsion* of EU Roma individuals who, thus, live in a sort of “administrative limbo”: they do not hold an actual Italian residence permit, but cannot be removed either. Being neither “legal” nor “clandestine”, they remain on the territory, stripped of many fundamental rights, abandoned by welfare services and by the local integration and introduction programmes.

Therefore, as in the case of foreign Roma people, the EU Roma’s legal status seems to be characterised by *precariousness*: it is precisely this *precariousness* which must be tackled by the *good practices* initiated at local level. As we are about to see, Roma immigrants’ *status* — uncertain, transitional, often illegal or semi-legal — has a negative impact on the *exercise of certain fundamental rights*. In the following pages, we are going to discuss mainly the right to health, the right to accommodation and the right to access work: three environments in which the *status* of the foreign citizens determines the inclusion in or exclusion from services delivered by public institutions.

<sup>310</sup> Article 1 paragraph 18 of Law 94/2009 (so-called “Protection Pack”), amending the regulation for the registration of population (Law No 1228 of 24 December 1954, Article 1), provides that «registration and the request of change of population registration can result in control by the competent services, regarding the hygiene-healthcare conditions of the building where the applicant is going to settle, pursuant to the healthcare norms in force». However, the doctrine agrees to retain that the control of housing conformity cannot prevent in any way whatsoever the access to residence. See Checcoli T., 2011, Article 3, paragraphs 38 and 39. Comment, in De Francesco G., Gargani A., Manzione D., Pertici A. (coord.) *Comment to the “Protection Pack”, Law No 94 of 15 July 2009*, Milan, Utet Giuridica, pp. 461-466.

<sup>311</sup> The Consolidated Text on Immigration provides, at Article 13, paragraph 2, that the Prefect should decide the expulsion of all those who do not have a residence permit.

<sup>312</sup> Pursuant to Directive 38, Decree 30 which provides at Article 20 the possibility to restrict the right of entry and stay (and therefore, to issue expulsion decisions) only on «grounds of state security, imperative reasons of public safety, other public order or public safety reasons». *State security grounds* are present «when the person to be removed belongs to one of the categories under Article 18 of Law No 152 of 22 May 1975, as later amended, or if there are justified reasons to consider that his/her stay on the territory of the state could, in any way, assist terrorist, even international organizations or activities» (Article 20, paragraph 2). *The imperative reasons of public safety* are present in case of «behaviors that are concrete, actual and sufficiently severe threat to fundamental human rights or to public integrity» (Article 20, paragraph 3). The next paragraph 4 explains that the decisions of removal «cannot have economic bases», and that «the presence of criminal convictions does not justify per se the adoption of such decisions». Article 21 provides also expulsion «by the termination of the conditions that determine the right to residence», but in this case neither there are no automatic mechanisms: the mere lack of a job or of one’s own economic resources does not justify expulsion, as the Prefect must, at any rate, consider the duration of the stay, the individual’s age, health, social and cultural integration, as well as his/her connections with the country of origin» (Article 21, paragraph 2).

## Part II. The Right to Health

### II.1. Roma immigrants' right to health: a general framework

A first difficult element, for many Roma immigrants, is the right to health and particularly to access health structures.

*In theory*, our country guarantees everyone — irrespective of nationality and legal status — access to treatment and health services. Whereas for the *legal* foreigners registration with the National Health Service (SSN) under conditions of contextual equality with Italian citizen is provided<sup>313</sup>, for the *illegals*, what is ensured is *urgent or at any rate essential care, even if continuous*<sup>314</sup>, in all outpatient or hospital establishments: obviously, the framework of services is very broad, and not strictly limited to emergencies, but extended to medium- and long-term therapy and recovery cycles, to hospital admissions, to preventive medicine or to the protection of pregnancy and maternity. Illegals cannot register with the SSN and, usually, do not have a family physician, nor can they benefit from the Guard service: in general they reach hospitals or first aid establishments, where they are issued an “STP” (Temporarily Present Foreigner) code, which allows access to the urgent or essential services provided under the law<sup>315</sup>.

According to many international observers<sup>316</sup>, the Italian law is one of the most advanced regulatory norms in the European Union, because it guarantees very broad access to care, providing also the gratuity of treatment and medicines in case of poverty. However, in practice, the situation is considerably more complex. “Some regions, such as Lombardy”, writes the Fundamental Rights Agency in a recent

---

<sup>313</sup> Article 34 of the Consolidated Text on Immigration provides the registration — mandatory or voluntary, according to the type of permits of stay — with the National Health Service.

<sup>314</sup> Consolidated Text on Immigration, Article 35, paragraph 3: «Foreign citizens present on the country's territory, who do not comply with the norms on entry and stay, are guaranteed, in the public and accredited settlements, *outpatient and urgent or at any rate essential hospital care, even continuous assistance*, in case of disease and accidents and preventive medicine programs are extended to the safeguarding of individual and collective health. In particular, the following aspects are guaranteed: a) social protection of pregnancy and maternity, where treatment is identical to those offered to Italian citizens, under Law No 405 of 29 July 1975 and Law No 194 of 22 May 1978 and the Decree of the Minister of Health of 6 March 1995 published in the Official Journal No 87 of 13 April 1995; b) child health protection, enforcing the Convention on the rights of the child, of 20 November 1989, ratified and enforced under Law No 176 of 27 May 1991; c) vaccinations under the regulations and in the interventions from the collective prevention campaigns approved by the regions; d) international prophylactic interventions; e) prophylaxis, diagnosis and assistance in case of infectious diseases and potential removal of the corresponding pest holes». The next paragraph 4 also establishes that «services under paragraph 3 are provided without obligations to the beneficiaries, if they lack sufficient economic resources, with the exception of contribution shares similar to those of the Italian citizens».

<sup>315</sup> Presidential Decree 394/99 as later amended and completed, Article 43 paragraph 3: «The prescription and registration of services to foreigners who do not have a residence permit are made, under the limitations of Article 35, paragraph 3, of the Consolidated Text, by using a STP (Temporarily Present Foreigner) regional code. This identity code includes, apart from the STP logo, the ISTAT code for public health units that issue it and a progressive number given at delivery. The code, recognized throughout the country, identifies the assisted person for all the services under Article 35, paragraph 3 of the Consolidated Text (...)».

<sup>316</sup> See for example the most recent file of the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2011, *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, Vienna, on the site [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare_EN.pdf) — last accessed on 16.4.2012.

survey, “adopt a very restrictive interpretation of the law and limit illegal immigrants’ access only to the critical and emergency services”<sup>317</sup>. The issuance of the STP code, according to the same survey, “is discretionary and depends exclusively on the physician, on the hospital (...) and on management staff”<sup>318</sup>.

## II.2. The case of the EU Roma

The most dramatic situation, from the perspective of the right to health, is that of EU Romas. Access to the STP code and, thus, to urgent or essential treatment, is practically regulated by the Consolidated Text on Immigration, which is applicable only to third country nationals. For immigrants from EU countries, there is no explicit norm which should deal with access to care: thus, according to an interpretation shared by the health administrations, *non-resident (hence illegal) EU individuals cannot benefit from the STP code and from essential and continuous services, but only from urgent First Aid*. This interpretation is debatable, because it establishes an irrational discrimination between EU citizens and third country nationals: in some commentators’ opinion, this practice is, in fact, an actual breach of the EU constitution<sup>319</sup>.

The most alarming situation is that of Romanian Roma individuals, who reside for short terms or who, at any rate, adopt *Caminanti* patterns based on circular or seasonal character. As illustrated, the entry in Italy of EU citizens is not subject to any condition and, hence, it is free: it is only after three months that one must obtain a certification of residence.

For the first 90 days, care is provided to all EU citizens who have a TEAM card: this document (abbreviation for “European Health Insurance Card”) allows health structures to obtain *settlement of the care expenses from the patient’s country of origin*. The system, regulated by EU norms<sup>320</sup>, provides that every country should settle the *services which would have been guaranteed by their own health structures*. Thus, for instance, if a Romanian patient is admitted in an Italian hospital for surgery, the service will be settled only if Romania provides the gratuity of the same surgery in its hospitals. Thus, the possibility of having access to free (or partially paid by the state) services does not depend on the Italian law, but rather on the one of the country of origin.

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 21. My translation.

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 48. My translation.

<sup>319</sup> See: Paggi M., 2009, *EU Citizens — The Implementation of Directive 38 s Disappointing*, at <http://www.meltingpot.org/articolo13852.html> — last accessed on 5.5.2012.

<sup>320</sup> Particularly Regulation (CEE) No 1408/71 of the Council, of 4 June 1971, *on the implementation of welfare conditions to the employed workers and their relatives who move on the territory of the Community*. For a graph of the amendments to the original act and for the consolidated version of the regulation, see: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10516\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10516_it.htm) — last accessed on 5.5.2012. The regulation quoted also established the “Administrative Commission for the Migrant Workers’ Welfare” (CASSTM), including representatives of the states for social and health services. Throughout the last year, CASSTM approved three decisions for the introduction of a regular card, recognized by all Member States (Decision No 189/2003; Decision No 190/2003; Decision No 191/2003). See: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10123\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10123_it.htm) — last accessed on 6.5.2012.

This is a serious issue, particularly for the Romanian Roma population: the Romanian health system is quite different from the Italian one and does not allow universal access to care<sup>321</sup>. Since the end of the '90s, with a series of regulatory interventions concluded by Law 95/2006 (still in force)<sup>322</sup>, the Bucharest government dismantled the socialist health system and enacted neoliberal reforms. Since then, access to care is regulated by a mechanism of insurance and individual contributions of the economically active population.

In order to benefit from public health insurance, citizens must register with a general physician affiliated with the National Health Insurance Centre or CNAS (Romanian National Health Service) and must pay a monthly contribution proportional to their income. All employed and self-employed workers can be insured, as well as their dependent relatives. Health assistance is, however, fully covered from public funds for the unemployed who benefit from state aid (usually in the first six months of unemployment), for disabled persons or for the poor who receive the *minimum guaranteed income* provided under Law 416/01<sup>323</sup>. All those who do not work and do not fit the categories exempted must pay a monthly contribution equal to the value of the contribution corresponding to the minimum wage. In order to benefit from health assistance services, it is necessary to bring proof of payment of contributions.

We mentioned these details in order to emphasize the mechanisms that exclude the Romanian Roma minority from health insurance. In many cases, Romas

---

<sup>321</sup> For the following information see: Rat C., 2008, "No discrimination!", just unequal access... *Barriers in the use of health-care services among Romanian Roma*, paper presented at the Conference of the European Social Policy Analysis Network (ESPANET), Stream 15: «Social Exclusion», 18-20 September 2008, Helsinki, available at <http://socialzoom.com/echiserv/eng/C%20Rat%202008%20ESPANET.pdf> (last accessed on 8.5.2012); Rebeleanu A., 2008, *Social Vulnerability in the Romanian Healthcare System*, paper presented at the Conference of the European Social Policy Analysis Network (ESPANET), Stream 13: «Changing Ideas and Consequences on Healthcare Reform», 18-20 September 2008, Helsinki, found on the website <http://socialzoom.com/echiserv/eng/Adina%20Rebeleanu%202008%20ESPANET.pdf>, last accessed on 8.5.2012; Romanelli M., 2011, *Romania: a Deeply Affected Health System*, in «Salute Internapională», web journal, 26 April 2011, <http://saluteinternapionala.info/2011/04/Romania-un-sistema-sanitario-in-grave-crisi/>, last accessed on 8-5.2012; Paveliu S., 2012, *Romania facing complete privatization of health care. An analysis of the main measures proposed in the new law on health*, The Academic Society of Romania (SAR), «Policy Brief», No 58, on the web at [http://www.Romaniacurata.ro/spaw2/uploads/files/S%20Paveliu\\_policy%20brief%2058\\_sanatate.pdf](http://www.Romaniacurata.ro/spaw2/uploads/files/S%20Paveliu_policy%20brief%2058_sanatate.pdf) — last accessed on 8.5.2012.

<sup>322</sup> Law No 95/2006 on health reform.

<sup>323</sup> "The minimum guaranteed income is a welfare service guaranteeing the provision of a small income to poor families. In order to benefit from this contribution, documented proof of poverty is necessary, as well as evidence of an intention to find a place of work (see Horváth I., Toma S., 2006, *The Roma in Romania. General overview and an inventory of problems*, The Research Centre on Inter-ethnic Relations (CCRIT), Cluj-Napoca, p. 20, at <http://www.iprs.it/docs/Qualitative%20Report%20Romania.doc> — last accessed on 8.5.2012. The amount of the contribution is rather modest: in 2009, it amounted to 108 lei per month (approx. 25 €), which is 19% of the minimum wage (see Rat C., 2009, *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, paper distributed at the 7th ESPANET conference «The Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers», Urbino, 17-19 September 2009, p. 9, <http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper2/10B-Rat.pdf>, last accessed on 8.5.2012). According to recent research, Roma range among the greatest beneficiaries of the minimum guaranteed income: from Roma families who are extremely poor, approximately 20% receive this service, as compared to 2% of non-Roma families (Rat C., 2008, *op. cit.*, p. 13). See also on the minimum income Ilie S., Vonica S., 2003, *Romanian Minimum Income Provision as a Mechanism to Promote Social Inclusion*, paper for the workshop on «The adequacy of social protection system», Parigi, United Nations Public Administration Network, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan014819.pdf> — last accessed on 8.5.2012.

are not even registered with a family physician<sup>324</sup>; most often, they are insured, but their poverty prevents them from paying regularly the contributions. Immigrants are then even more underprivileged: often, the social marginalisation of which they are victims in the countries of destination renders it difficult for them to regularly pay their dues. The result of such dynamics is the large exclusion of the Roma from the Romanian health system and, hence, the impossibility to hold the TEAM card required by Italian administrations.

With their access to the STP and TEAM being removed, the Roma can benefit from the health service only if they have residence: a condition hardly met, as shown.

### **II.3. Good practices of the public administrations: the role of the regions**

The issue of access to care can be solved efficiently by Regional Administrations. With the reform of Title V of the Constitution, practically, health protection became a matter of “current legislation”<sup>325</sup>, assigned mainly to the regions. For the latter it is, hence, possible, *under an unchanged national legislation*, to issue norms which should guarantee a broader and universal access to the health system.

One first issue is related to the services provided to illegal immigrants, holders of an STP code. As shown, the interpretation of the regulatory norms is rather heterogeneous throughout the territory: in some areas, it is limited to guaranteeing urgent or First Aid interventions, in others, broader services are provided, including hospital or outpatient services. In some cases, immigrants who do not have a residence permit benefit from established services, elsewhere they have direct access to public structures.

In order to guarantee the efficient protection of the health of *all* illegal foreigners, and particularly of the Roma, it is necessary to extensively interpret the notion of “urgent or at any rate essential care”. From this point of view, the services guaranteed under the STP code should come as close as possible to those provided to citizens in general. “In perspective”, explains Simone Fusaro, “the general physician is the main point of study of the public health system of the National Health Service, who should monitor, filter and ensure medical care. *The lack of constant basic health assistance for the immigrants who do not have a residence permit is one of the main reasons of intricacy in benefiting from health services.* It has been shown that more than 75% of the visits made to 1<sup>st</sup> degree clinics do not require specialised consultants: *these services should be provided*

<sup>324</sup> Data changes according to the identification and period considered. According to an estimate by UNDP (United Nations Development Program), in 2003 more than 35% of the Roma population did not have health insurance. A 2008 survey, funded by the European Union PHARE, evaluated the share of the Roma population registered with a family physician at about 10% (i.e. the percentage of uninsured Roma could be higher, given that the registration with a physician is only the first step for insurance). The PHARE survey information is probably underestimated: subsequent surveys, carried out on a sample from rural areas, established that the share of families not registered with a physician is approximately 17% (for this information, see Rat C., 2008, *op. cit.*, p. 10 et seq.).

<sup>325</sup> Article 117 of the Constitution introduces “health protection” among the matters of concurrent legislation. The same article states that «concerning the concurrent legislation the legislative authority is given to the regions, with the exception of the fundamental principles, reserved to state legislation».

by a general physician”<sup>326</sup>. One very positive example is set by the experience of the **Puglia Region**, where the Health Plan provides, for the holders of the STP code, free access to the family physician and paediatrician<sup>327</sup>.

Regarding EU Roma, too, regions can legislate autonomously, with the national legislation unchanged. For example, in the last year, many regions guaranteed access to urgent or essential care even to immigrants without residence or TEAM cards. By their own circular letters or decisions, they installed an ENI (“Unregistered European”) code that ensures the same services as the STP code<sup>328</sup>. **The Puglia Region** then introduced these provisions in an actual norm, making them lawfully enforceable<sup>329</sup>.

## II.4. Good volunteering practices

With regards to these good institutional practices, there still are several situations of exclusion from the healthcare system. For example, not all regions introduced forms of assistance meant for EU citizens without residence in the population register. The case of Lombardy is a good example — according to a recent estimate by some NGOs — approximately 13,000 Romanian Roma have absolutely no health coverage<sup>330</sup> and they can hardly access emergency or First Aid services<sup>331</sup>.

In order to rectify such gaps in the health system, many volunteering associations opened their own outpatient centres, where foreign citizens who do not benefit from assistance are assisted.

---

<sup>326</sup> Fusaro S., 2009, Health, Disease, Immigration, in Possenti I. (coord.) *Interculture, New Racism and Immigration*, Pisa, Plus, p. 248. Italics added.

<sup>327</sup> According to the Puglia Region — Assessment for Health Policies, 2008-2010 Regional Health Plan, appendix 1 to the Law of Puglia Region No 23 of 19 September 2008. “2008-2010 Regional Health Plan”. Official Journal of the Puglia Region No 150 of 26.9.2008, p. 133. See: <http://www.fishpuglia.it/Documenti/politichedellasalute.pdf>. Here the regional cabinet member for Health Policies, Tommaso Fiore, drafted an explanatory note to the health units: according to Puglia Region — Assessment for Health Policies, *Urgent note on health admission and assistance for immigrants*, No 24/218/SA, 21 April 2011, at <http://www.sanita.puglia.it/portal/pls/portal/docs/1/514278.PDF> — last accessed on 8.5.2012). On access to family physicians by illegal immigrants, see: Foschini G., *Clandestine from the family physician. The Region Rules: Free Care to be Handled by the Health System*, in «La Repubblica», ed. Bari, regional Puglia chronicle, 30 July 2008.

<sup>328</sup> An updated image of the provision in force in various Italian regions is available on the SIMM website, Italian Association of Immigration Health Care. See page <http://www.simmweb.it/index.php?id=345> — last accessed on 12.5.2012. The list includes about ten regions.

<sup>329</sup> Puglia Region, Regional Law No 32 of 4 December 2009 *Norms for the admission of immigrants, civil coexistence and integration in Puglia*, Article 10 paragraph 6: «EU citizens in the territory of the Region, who are not assisted by the state of origin, who do not meet the requirements for registration with the SSR and who are living in poverty are guaranteed emergency, essential and continuous care by the assignment of the ENI code (Unregistered European). The means to assign the ENI code and to access the services are the same that are in place for the STP». Attacked by the government, this law obtained the validation of constitutionality, under Constitutional Court Decision No 299 in 2010.

<sup>330</sup> According to NAGA Onlus Peace House Milan, The International Centre Helder Camara Onlus, Sant’Angelo Solidale Onlus, 2012, *EU Citizens without Health Insurance. Survey on difficult access to care for Romanian and Bulgarian citizens, in Milan and Lombardy: when being a EU citizen is a disadvantage*, Milan, p. 5, at [http://www.naga.it/tl\\_files/naga/documenti/CSCS\\_rapporto.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/documenti/CSCS_rapporto.pdf) — last accessed on 30.4.2012.

<sup>331</sup> Of particular importance is the case indicated in the file *EU Citizens without health insurance*: «Giuseppe suffers from diabetes, which requires treatment with insulin, and for three years he has been assisted only by volunteer associations which prescribe the costly insulin treatment at their own expense. Recently (December 2011) he fell ill, went to San Raffaele, near home, where his blood glucose was at 234 mg%, i.e. uncontrolled diabetes, and he was discharged under recommendation to visit the treating physician, the services of whom are, obviously, inaccessible to the patient. Without the volunteer associations that pay the cost of insulin treatment, what would the patient’s condition be now?» (NAGA Onlus, Milan Peace House, The International Centre Helder Camara Onlus, Sant’Angelo Solidale Onlus, 2012, *op. cit.*, p. 15).

**The Milan NAGA**, on unconventional grounds, managed for several years one such outpatient centre, with volunteer physicians of the association. Aside from general medical consultations, the structure can provide specialized examinations, such as psychiatric or gynaecological ones. The outpatient centre performs approximately 15,000 examinations per year<sup>332</sup>. **NAGA** again promoted also a **street medical care service** for all foreigners, but very active particularly within the Roma and Sinti communities. The service works with a trailer equipped as a clinic in motion and reaches decommissioned or barrack areas where the immigrants live in marginalised conditions. Thus, many people benefit from social-health assistance and orientation toward the services available in the territory. The street medical care unit includes approximately 25 volunteers, among whom there are physicians, nurses, educators, teachers and cultural mediators. The health staff carries out approximately 400 examinations per year<sup>333</sup>.

Since the year 2000, **in Milan, the Foundation of the Saint Francis Friars**, opened an outpatient department providing generic and specialised assistance. The service underwent a gradual but constant increase in the number of beneficiaries: in the year 2010, it carried out more than 24,000 operations, all by volunteer physicians and paramedics. “Our activity”, we read on the foundation’s website, “does not intend to replace that of public structures, but merely to cover the irrecoverable shortcomings for an underprivileged population”<sup>334</sup>.

Similar structures were also activated in other Italian regions: very well known, for instance, are the experiences of the association Sokos in Bologna, of the Genoa Open City outpatients centre or the Rome GRIS<sup>335</sup>.

## Part III. Home and workplace, an indivisible couple

### III.1. Good practices of integration: where “home” rhymes with “work”

As we were showing in the beginning, foreign — EU or non-EU — Roma often live in housing conditions that are similar to those of the Italian Roma or Sinti. *Nomad camps*, be they legal or “irregular”, regulated or spontaneous, are places where the last years saw the *isolation* of groups from the former Yugoslavia, in the beginning, and, later, from Romania.

<sup>332</sup> See: <http://www.naga.it/index.php/ambulatorio-medico.html> — last accessed on 30.4.2012.

<sup>333</sup> See: <http://www.naga.it/index.php/medicina-di-strada.html> — last accessed on 30.4.2012.

<sup>334</sup> See: <http://www.fratellisanfrancesco.org/index.php?id=14> — last accessed on 30.4.2012.

<sup>335</sup> See, regarding the Sokos outpatient section, Melting Pot Drafting, 2003 *Bologna — Sokos Outpatient Unit: Primary Physicians for Illegal Immigrants. Interview with the Physicians Antonio Curti and Tommaso Zambelli*, on the website <http://www.meltingpot.org/articolo857.html> — last accessed on 28.4.2012; Sokos — association for assistance of the marginalized and the immigrants, *Who We Are*, 2012, <http://www.sokos.it/page.php?2> — last accessed on 28.4.2012. On the Open Town outpatient centre in Genoa see the association website: <http://cittaperta.jimdo.com/> — last accessed on 28.4.2012. On the GRIS Lazio experience, Trillò M.E., Gnolfo F., Geraci S., 2007, *Local Groups Immigration and Health (GRIS)*, Convention Acts «Social Fragility and Protection of Health: from Inequality to Joint Responsibility», «ISTISAN Reports», 07/14, Rome, pp. 25-30. For a general perspective on the phenomenon, see also Fusaro F., 2009, *op. cit.*



We have already analysed elsewhere in this volume<sup>336</sup> the different programmes for *overcoming the camps* seen at local level. We need to emphasise that housing integration is impossible unless the larger issue of social marginalisation is approached and particularly unless *the exclusion of many Roma from the labour market* is halted. The policy of “nomad camps”, monitored for at least two decades by the national, regional and local media, is, in fact, fuelled *also* by widespread unemployment or by access to the most humble and precarious segment of the labour market.

Unemployment and housing marginalisation generated a real “vicious circle”, because, without being a stable employee and without a fixed income, you cannot obtain a rented house, but without an adequate house it is difficult to go beyond the discrimination on the labour market. Therefore, in order to be efficient, integration programmes must jointly approach the issues related to housing and work.

While this is true for the Roma and the Sinti in general, it becomes even more relevant for the immigrant Roma: as highlighted, both for the EU and for the third country nationals, a job is decisive in the process to obtain the *status* of legally resident foreigners.

This is why we need to consider the projects that, dealing with non-Italian Roma people, attempted to merge housing and work integration: for a more detailed examination of the programs for the *transgression of nomad camps*, however, we will refer to the specific chapter.

### **III.2. Self-recovery and integration: the Settimo Torinese “Dado project”**

Among the social integration experiences, one of the most original is undoubtedly the Settimo Torinese “Dado project”, in the province of Torino<sup>337</sup>.

It all began on 16 November 2006, when an accidental fire completely destroyed the *Cascina la Merla* camp in Borgaro, Torino province, inhabited by Romanian Roma. While the Borgaro City Council refused to deal with the critical situation, families were hosted for several days at the offices of two volunteer

---

<sup>336</sup> According to the “Good Practices for Housing” chapter in this volume.

<sup>337</sup> See De Salvatore A., Riboni S., 2009, Settimo Torinese: auto-construction and self-recovery process, as social integration instrument, in Vitale T. (ed.) *Possible Policies. Urban Habitation with the Roma and the Sinti*, Rome, Carocci, pp. 244-248; Bia B., 2009, *Parallel Spaces. Innovation in the Housing Policies for the Roma and the Sinti in Italy*, state exam paper, Milan Polytechnic University, Faculty of Architecture and Society — Class for degree in Architecture, academic year 2008-2009 (rapporteur prof. Antonio Tosi), pp. 140-151; Presidency of the Council of Ministers — National Office for the Promotion of the Equality of Chances against Racial Discrimination (UNAR), 2012, *The National Strategy for the Integration of the RSC. Application of the Communication No 173/2011 of the European Commission*, Rome, on the web page [http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia\\_italiana\\_Rom.pdf](http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia_italiana_Rom.pdf), p. 89 (last accessed on 3.5.2012); Presidency of the Council of Ministers — National Office for the Promotion of the Equality of Chances against Racial Discrimination, 2012 *The National Strategy for the Integration of the RSC*, Rome, Appendix IV, «Good Practices», [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251\\_ALLEGATO\\_BUONE\\_PRASSI\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_ALLEGATO_BUONE_PRASSI_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf), p. 15 (last accessed on 3.5.2012); Ministry of Labour and Social Policies — ANCI — Cittalia, 2010 *Urban Integration Policies and Marginalisation. The Case of the Roma and the Sinti in Italy*, Rome, pp. 69-71; Zincone G., 2010, *The critical situation of Roma and Sinti integration. A Reading and Several Good Practices*, Torino, Fieri, p. 5.

associations, Acmos and Country of Fire, who had already visited the settlement. After several shifts to camps and crisis structures<sup>338</sup>, the Settimo Torinese Mayor, Aldo Corgiat, identified a building on Cottolengo Street — usually called “Dado (Dice)” — as place for the hosting of eight families.

The purpose of the project was integration through *self-recovery and self-construction* of the buildings, granted for free use by the Settimo Torinese City Council.

As seen in the chapter on housing, the Settimo Torinese event is not the only experience of self-recovery from Italy. What sets it apart is precisely the *multi-dimensional and integrated* aspect of the interventions for the Roma, which attempt to approach and to go beyond *both housing and work exclusion*. Self-recovery allows, for instance, the development, by Roma individuals involved in the project, of current skills on the employment market. Access to the labour market was sustained also by the formation of the association *Country of Fire Work* divided in two sectors: social buildings and screen printing. The Country of Fire workers then began special activities for children’s school integration, for the regulation of residence documents<sup>339</sup>, protection of the right to health and relationship with the territory.

Another element which sets “Il Dado” apart from similar experiences is that it does not concern exclusively the Roma: since October 2009, the structure has hosted political refugees from the Horn of Africa, Iran and Tunisia, and the building hosts in *co-housing* three workers of the association, who, however, are not directly involved in the Roma integration project.

It seems that, until now, the project has had positive effects, both among beneficiary families and in the territory. All school-age children and adolescents are registered lawfully in the Settimo Torinese schools; their school attendance is the same as that of same age Italians”. The adults, as shown previously, attained competences, which favoured their entry on the labour market.

### **III.3. The autonomy objective: Villaggio Solidale (Solidarity Village) experience in Milan**

Similar in purpose with “Dado”, even if very different in its means of implementation, in Milan a “Villaggio Solidale” was established by “Fondazione Casa della Carità A. Abriani”<sup>340</sup>.

<sup>338</sup> On 23 November 2006, families were moved to del Francese Street a camp prepared by the military Red Cross and by the civil protection in Torino. On 6 December, the camp was closed and the families separated; one part of the group was moved to the “cold emergency” camps of Torino City Council and the others waited for other arrangements. On 24 December, the new camp “Together” was set up on Fisherman’s island, in the Villaretto neighborhood, on the territory of the Borgaro. Civil protection made 21 trailers available to the families. This information was made available by the workers at the Country of Fire.

<sup>339</sup> When the project began at the end of 2007, Romania had already entered the European Union and the Romanian Roma — like all their fellow countrymen — no longer needed a residence permit issued by the police.

<sup>340</sup> The following information was provided by the foundation workers. A useful reconstruction is available in the network: Casa della Carità Foundation, 2011 *The Charity Centre and the Roma: Five Years of Efforts: from Evacuations to Autonomy*, Milan, on the web page [http://support.datamain.it/sites/casadellacarita.org/files/La\\_Casa\\_della\\_carita\\_e\\_i\\_Rom.pdf](http://support.datamain.it/sites/casadellacarita.org/files/La_Casa_della_carita_e_i_Rom.pdf) — last accessed on 3.5.2012.

Also in this case, it all began with a critical situation: on 29 June 2005, the Capo Rizzuto Street illegal camp, inhabited by Romanian citizens, was evacuated. Casa della Carità, always active in such critical circumstances, received 73 persons (31 of them were children) in the auditorium of its Brambilla Street office; in the meantime, they began discussions with the City Council and with the public institutions in order to find a solution.

During the summer, the “Villaggio Solidale” project was opened. The Roma were separated in three groups: several families were left in the Casa della Carità structure, hosted in the family reception areas; others were sent in flats made available by the Milan province; finally, a third group was placed in “Villaggio CEAS” in the Lambro Park. The CEAS structure is specifically re-adjusted and, in the yard near the building, 20 modular prefabricated houses were installed. In the following years, the reception project would extend in order to host other Roma groups, victims of the evictions from the camps on the Ripamonti, San Dionigi, Beltway, Bacula, Baraggiate and Rubattino streets.

The Casa della Carità special intervention concerns 57 families: since the summer of 2005, the association began an integration experiment, targeting economic and housing autonomy. Thus, at the beginning, families were sustained fully by Casa della Carità: each family was given a separate house and a daily allowance, clothes and necessary articles for their primary needs of the first 6/9 months.

Meanwhile, assisted by the “labour sector” at Casa della Carità, who has specialised staff, work integration stages were activated. Especially the adults were introduced in professional training sessions, with income support instruments granted by public institutions (work grants from the Milan City Council and training assistance from the Lombardy Region). Some Romas were integrated in associations promoted by the same Casa della Carità (Lavoriamo Association, Social Ethics Association, Mr Katering); others found work by going directly on the labour market.

Any activity was shared daily and periodically with the families and individuals involved: for this purpose, apart from the individual talks and meetings, a weekly assembly was held at Casa della Carità, attended by all families, for the collective evaluation of the evolution or critical integration steps.

The third stage of the project concerned housing integration per se. After the first year of activity, families were received in preferential rent apartments. Later, when they became economically independent, efforts were made for access to the housing market.

Obviously, this is an “integrated” project, where the initiatives for housing integration are promoted together with special measures for employment and attainment of economic autonomy.

Results are more than flattering. From the 57 families received in the project in the beginning, more than half attained economic autonomy and are currently living in an apartment. When we add data on those who live lawfully in rented

accommodation or in an apartment from the Casa della Carità network, we notice that more than 70% of families managed to attain economic and housing autonomy. We must also emphasize that five families managed to buy a flat with a mortgage, going from residence in an irregular camp to owning their own house.

### III.4. Pioltello: from camp to town

Similar in many respects to the Villaggio Solidale, was the occupation of Cascina Bareggiate in Pioltello, a few kilometres away from Milan, run by Casa della Carità.

Cascina Bareggiate<sup>341</sup> is a structure including accommodation originally meant for workers, in a green area in the Milan *hinterland*. Abandoned for a while, at the beginning of the 2000s, it began turning into a spontaneous shelter of homeless immigrants. In 2004, a group of Romanian Roma settled here, running from the Lombardy capital after their eviction from the Adda Street building, in the very centre of the city<sup>342</sup>.

The presence of Romanian Roma at Cascina Bareggiate increases throughout time. The highest flow is registered in the spring-summer of 2008, when an impressive set of evacuations from the Milan camps (especially from the Bovisasca, Rubattino, Toffetti, Pecetta, Rogoredo streets, the Garibaldi zone, San Dionigi Street) forced many Roma people to move to the neighbouring localities. In a few months, the inhabitants doubled in number, and the structure came to host approximately 250-300 people<sup>343</sup>. The Pioltello City Council requested the intervention of the Milan Prefect, who committed to investing the issue of the Committee for Order and Public Safety<sup>344</sup>.

<sup>341</sup> For the following information see: Editorial, *Cascina Bareggiate. History of an irregular Settlement*, in «Info Pioltello», City Council paper, No 9, October 2009, <http://www.comune.pioltello.mi.it/PortaleNet/portale/streaming/Notiziario%20parte%201.pdf?nonce=8FRBJDF8ZSMWRA2D>, p. 4.

<sup>342</sup> The Adda Street building, a short distance from Milan Central Station, was occupied in June 2002 by a large group of Romanian Roma (approximately 80 people), who were trying to escape the recurring evacuations in the Barzaghi Street mega-camp (among the first to host Romanian Roma people). In the following months, other families joined the initiative, and the Adda Street building came to host several hundreds of Roma. Organised, thanks to the support offered by associations and social centres, the occupation continued for two years, resulting in a long series of political clashes. The building was then evacuated on 1 April 2004 by a shattering police operation under the *International Population's Alliance*, 1,400 police officers, peace officers and financial guard representatives were involved. From the 263 people in the building at the time of the evacuation, 155 were sent back to Romania, under order of expulsion, 60 were relocated from the Barzaghi Street to special containers arranged by the Civil Protection, 38 rejected any public assistance, and 10 children were sent to social services. In the following months, the Adda Street "veterans" — among whom many of the expelled Roma had returned illegally in Italy — tried to take refuge in camps and abandoned houses on the outskirts of Milan: some of them relocated to Cascina Bareggiate. For the history of the Adda Street occupation, see the International Alliance of Inhabitants, 2004, *Adda Street Expulsion List*, a summary, at [http://ita.habitants.org/media/files/archive/scheda\\_sfratti\\_via\\_adda\\_italia\\_italiano\\_2004\\_.doc](http://ita.habitants.org/media/files/archive/scheda_sfratti_via_adda_italia_italiano_2004_.doc) — last accessed on 3.5.2012. For evacuation details, see ANSA, *Milan, 155 Adda Street Illegal Immigrants Sent Back to Romania*, Friday, 2 April 2004, currently available on the Melting Pot site at the page [http://www.meltingpot.org/breve.php?id\\_breve=548](http://www.meltingpot.org/breve.php?id_breve=548) — last accessed on 3.5.2012.

<sup>343</sup> According to Editorial, *Cascina Bareggiate, op. cit.*

<sup>344</sup> *Ibidem*.

A turning point was reached in the summer of 2009. In the Chamber of Deputies, a request of the North League — presented at the end of July — demanded the government's urgent action in Cascina Bareggiate. The minister Elio Vito reassured the North League: the Prefecture, he stated, was working on a solution, which should consider the aspects of law enforcement and of asocial nature. He concluded: "We consider this matter will soon see its *final resolution*"<sup>345</sup>. This looked like a notice of imminent eviction: the same parliament (note, by a majority group) seemed to intend to progress fast toward a potentially oppressive option.

Several days later, on August 3, the Milan Prefect — as *Extraordinary Commissioner for the critical situation of the Lombardy nomads* — communicated to the Roma the commissioner's order No.1, registration No.91 b1/200900261-Gab, which required the protection of the zone and the simultaneous removal of its inhabitants<sup>346</sup>. On the morning of August 6, law enforcement officers performed the eviction and the demolition of the building<sup>347</sup>.

The intervention left many families (several of which were temporarily in Romania for the summer) without alternatives. The Pioltello City Council — we are about to see — accepted 10 families, amounting to 49 people. The other Roma spread in the territory<sup>348</sup>: a presentation in front of the Senate President, submitted by the *Federation of the Roma and the Sinti Together* and by the association *Upre Roma*<sup>349</sup>, and a heartfelt appeal by Casa della Carità in order to find an urgent solution yielded no results<sup>350</sup>. Obviously, the Pioltello event also reiterates the topic of the *ambivalence* of the local efforts of housing integration: which, often, mean — for the Roma who are excluded from the housing solutions — the use of the common mechanisms of expulsion<sup>351</sup>.

<sup>345</sup> According to the representative Roberto Cota and others, Request with Prompt Reply in *Adnuare*, Chamber of Deputies Act No 3-00609, presented on 21 July 2009, discussed in the 21 August 2009 plenary session No 205. For the other acts of the discussion see Chamber of Deputies, XVI Legislature Parliament Acts, *Brief Presentation and Stenography of 22 July 2009 Session No 206*, Rome, p. 58 et seq.

<sup>346</sup> See the extraordinary presentation by the President of the Republic, several days later after several Milan associations. The text is included in Casavola F., *The August Evacuation, Humanity I Cannot Recognize You*, in «Mahalla», online newspaper on the Roma and the Sinti in Italy, 13 August 2009, at <http://www.sivola.net/dblog/articolo.asp?articolo=3286> — last accessed on 3.5.2012.

<sup>347</sup> See the information of the morning agency, particularly Adnkronos, *Milan: the irregular Cascina Bareggiate Camp Demolished*, 6 August 2009, on the Repubblica.it at <http://www.repubblica.it/ultimora/24ore/napionala/news-dettaglio/3703374> — last accessed on 3.5.2012.

<sup>348</sup> «They are camping», writes Zita Dazzi in a *feature* on Repubblica on-line, «in the camps between Vimodrone, Segrate and Pioltello, as if they were undemanding tourists. But as soon as the climate conditions change, the approximately 200 Roma who remained homeless after the Cascina Bareggiate evacuation will occupy another decommissioned building [...]. There are [...] at least 87 children, three of whom are newborns and two pregnant women, among the Romanian nomads evacuated from the now demolished Cascina, where, in the last few years, many of the gypsies evacuated from Milan found refuge» (Dazzi Z., *I 200 Roma Evacuated Are Camping*, 14 August 2009, article on the site Repubblica on-line, at <http://milano.repubblica.it/dettaglio/i-200-Rom-sgomberati-si-accampano/1696763> — last accessed on 3.5.2012). See also the photo feature *The Roma Are Camping on Meadows*, Repubblica.it, 14 August 2009, <http://milano.repubblica.it/multimedia/home/7222149> — last accessed on 3.5.2012.

<sup>349</sup> See Casavola F., *The August Evacuation, Humanity I Cannot Recognize You*, op. cit.

<sup>350</sup> See Don Massimo Mapelli's statements, Vice-president of Casa della Carità, in Zita Dazzi, *The 200 Roma Evacuated Are Camping*, op. cit.

<sup>351</sup> According to the chapter "Good Practices of Housing" in this volume.

However, we are interested in the so-called other side of the coin: throughout the integration arranged for (and with) the Roma families adopted by the Pioltello City Council. This is an efficient pattern of social-housing integration, an option to the policy of evacuations.

Several months before the demolition of Cascina Bareggiate — in May 2009 — the City Council had presented the project “School and Legality”, in order to place children in school and to ensure housing for the families. In December 2009, the project was approved by the Ministry of the Interior and funded by the special funds in the so-called “Maroni Plan” (Law No 133/2008, Article 61, paragraph 18)<sup>352</sup>.

Meanwhile, the families “adopted” by the City Council were given the possibility, post-evacuation, to stay temporarily in the area of Cascina Vallotta, several hundred metres from the recently demolished structure. Thanks to an agreement with the owner<sup>353</sup>, the land was equipped with trailers, hot water, healthcare facilities, free power supply and a container for meetings, children’s and women’s activities. The Roma population is formally authorised to reside there, even temporarily.

The Casa della Carità Foundation, which monitors the families, activated for each family a customised and joint integration project, with a variable term, according to each family’s special requirements. Actions provided embrace several backgrounds: cultural, social and health and professional. This case, too, involves a *multi-dimensional* intervention, whose purpose is to attain full autonomy, first an economic one (identification of a stable job) and then a housing one.

A special focus was given to women and children. For women, two Italian classes were organized, as a tool to create a space of fully feminine development and mutual confrontation.

For children, Casa della Carità began an unlimited stage only on registration to school: the workers established contacts with schools and teachers, in order to ensure an efficient integration of the children in the class group; they focused on an afternoon special school support and organised additional play-recreational activities. With regards to work, they use the instruments already tried in Villaggio Solidale: work grants, professional training classes and integration for the circuit of associations related to the Casa della Carità.

Under its own sector of welfare services, the Pioltello City Council sustained actively the actions of Casa della Carità. We focus mainly on the school integration

---

<sup>352</sup> See Editorial, *One Hundred Million € for the Improvement of Urban Safety*, in the Ministry of the Interior, notification on 10 December 2009, on the Ministry’s web page: [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/sicurezza/00970\\_2009\\_12\\_10\\_Decreto\\_Fondo\\_sicurezza.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/sicurezza/00970_2009_12_10_Decreto_Fondo_sicurezza.html) — last accessed on 3.5.2012. Pioltello City Council will be funded with 455 million € which will allow the completion of the project with no obligations for the Local Administration (according to Editorial, *Cascina Bareggiate. History of an irregular Settlement*, op. cit.).

<sup>353</sup> «The area is private, again belonging to the stable owner» — explains simon Gaiotto, cabinet member for welfare services, on the day following the evacuation — «The objective is to make sure [that the Roma] live in normal, rented houses» (according to Dazzi Z., *Evacuations under the Pact for Legality*, Repubblica.it, Milan edition, 6 August 2009, <http://milano.repubblica.it/dettaglio/sgomberi-allinsegna-del-patto-di-legalita/1690667>).

of all children, in primary school or in kindergarten. For adults, the administration favours employment, involving several associations that manage local services.

The intervention completed at the end of 2011 obtained flattering results, particularly from the housing point of view: from the 10 families adopted, 2 bought a house, 4 rented private housing, 2 benefited from the funds for assisted return in Romania and two others are currently hosted by structures of Casa della Carità<sup>354</sup>. Basically, *all the families integrated in the project found, within two years, a dignified and final arrangement*. This proves the efficiency volunteers and local administrations can attain.

## Part IV. Final Considerations

### IV.1. The legal status and the integration of foreign Roma

A quick look on three strategic sectors for the integration of Roma immigrants — the right to health, access to work and housing integration — shows the extent to which the foreign national *status* conditions the exercise of rights. It may seem trivial, but a Roma individual without a residence permit or without a registered stay will have difficulties in accessing the healthcare structures, the rental market or social integration projects started by City Councils. Usually, the *illegality* status fuels and generates *social marginalization*, which, in turn, hinders — in a vicious circle — the regulatory means and exit strategies.

In order to break this “vicious circle” we need to consider the Roma immigrant *status* as a social process on which intervention is possible rather than as a “fact” which should simply *be noted*. “Bad rhetoric” from the world of politics and information, got us to divide immigrants in two categories: the “legal” and the “clandestine”. The former (hastily called “good immigrants”) are those who “comply with the rules”, who can (and must) be guaranteed rights and services; the latter (the “bad guys”) are those who, in *breach of the law*, deliberately place themselves above the social contract. For the latter it is impossible and even *illegal* to make steps towards integration.

As we have seen in the thorough examination of the main legal texts on immigration, for the most part of the cases, the illegality of Romas and of general immigrants does not result from the stakeholders’ *will*, but from the conflicts and standstills of an often rigid, inadequate and incoherent regulatory norm. In other words, being “legal” or “clandestine” is the outcome of social processes, at times left to chance, and has little to do with foreign citizens’ *vices and virtues*.

---

<sup>354</sup> From these, one is hosted in a dwelling in tenancy of Casa della Carità including one family with one parent and three children, one of which is disabled. Thanks to the workers at Casa della Carità, and especially to Fiorenzo De Molli, for the information they provided.

From this point of view, legality and illegality would not be read as statistical “facts”, but as *dynamic and continuously mobile processes*, on which local policies can act efficiently. Thus, for instance, the extended conditions of social marginalisation — the lack of stable employment, housing segregation, urban isolation — can determine the loss of the residence permit or of the residence itself and can bring “legal” immigrants to “clandestine” conditions. Alternatively, virtuous means of integration can assist the exit and the regulation (particularly for EU citizens, where a lower rigidity of regulations eases access to legal residence).

Therefore, local “virtuous” policies, concerning foreign Roma people, should focus particularly on the beneficiaries’ *status*. The “good practices” we have discussed indicate, from this point of view, two possible methods which we should describe briefly.

*The first method* is explained by the decisions of the regions to guarantee healthcare assistance to *all immigrants*, irrespective of their legal *status*. Here, the administrations’ work follows a consolidated jurisprudence of the Constitutional Court: it has been a while since Consultation sustained, technically, the existence of an “irreducible core” of fundamental rights, which must be *separated* from the title of a “residence permit” or from no matter what other documents that certify a *status*<sup>355</sup>. This is a precious piece of advice (among other legal conditions) which politics could and should marry: no document, no administrative act, no “piece of paper” should thwart *fundamental and inalienable human rights*.

The second method suggested by the “good practices” reviewed up to this point results, however, from the programs that merge employment and special measures meant to regulate stays and services. In this case, the policies of the local institution go beyond *acknowledging* the status of Roma immigrants; they *operate actively* on this status. Frequently, employment and “adequate” housing guarantee to *the already legal* Roma the preservation of their residence permit. At times, these actions can even favour regulation: it happens mostly with EU Roma populations, because in their case — as seen — an actual *compliance* is possible, which is however impenetrable by third countries. Obviously, local projects must consider the norms which often render impossible an actual escape: however, these projects indicate the unavoidable nature of a path that can represent a profound *reform* of the regulations on immigration.

As with the “good practices” of housing, analysed in another chapter of this volume, these local integration events, concerning Roma immigrants, are not “solutions”: the limits, the shortcomings the paths not yet walked and waiting to be walked are numerous. But in this case, too, we need to treasure the steps completed in order to attempt the achieving new ones.

<sup>355</sup> See here Rossi E., 2009, *op. cit.*





**Editura Dobrogea**

Trustul de Presă „Cuget Liber”  
Constanța, I.C. Brătianu nr. 5, cod 900711  
Tel: 0241/582.130; Fax: 0241/619.524  
[www.cugetliber.ro/edituradobrogea](http://www.cugetliber.ro/edituradobrogea)

---

Bun de tipar: august 2012  
Apărut: august 2012  
Format: 16 / 23 cm  
Coli tipar: 21,5



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

### Investește în Oameni!

#### Proiect cofinanțat din Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013

Axa prioritară 6: Promovarea Incluziunii Sociale

Domeniul major de intervenție 6.4: Inițiative transnaționale pentru o piață inclusivă a muncii

Titlul proiectului: EU INCLUSIVE – transfer de date și experiențe privind integrarea pe piața muncii a romilor între România, Bulgaria, Italia și Spania

Număr de identificare proiect: POSDRU/98/6.4/S/63841

Raport național referitor la bunele practici pentru incluziunea socială și integrarea pe piața forței de muncă a romilor în Italia

**Editat de Fundația Soros România**

**August 2012**

**Conținutul acestui material nu reprezintă în mod obligatoriu poziția oficială a Uniunii Europene sau a Guvernului României.**

### Investi nelle Persone!

#### Progetto cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo con il Programma Operazionale Settoriale Sviluppo delle Risorse Umane 2007-2013

Asse prioritario 6: Promuovere l'inclusione sociale

Campo maggiore d'intervento 6.4: Iniziative transnazionali per un mercato inclusivo del lavoro

Titolo del progetto: EU INCLUSIVE – trasferimento dati ed esperienze per l'integrazione sul mercato del lavoro dei Rom fra la Romania, Bulgaria, Italia e Spagna

Numero individuazione progetto: POSDRU/98/6.4/S/63841

Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche di Inclusione Sociale e Lavorativa dei Rom in Italia

**Editato dalla Fondazione Soros Romania**

**Agosto 2012**

**Il contenuto del presente materiale non rappresenta in modo obbligatorio la posizione ufficiale dell'Unione Europea o del Governo della Romania.**

ISBN: 978-606-565-052-7



Fondazione  
**CASA**  
della  
**CARITÀ**  
Angelo Abriani

