



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

Rapporto di monitoraggio della società civile  
sull'implementazione della  
strategia nazionale di inclusione  
Rom, Sinti e Caminanti in Italia

*Individuazione dei punti deboli  
della politica di inclusione*

*Febbraio 2020*



Il presente rapporto è stato realizzato da:

- Donatella De Vito, *Casa della Carità* (curatore ed autore dell'Introduzione),
- Stefano Pasta, *Casa della Carità* (Capitolo 1),
- Antonio Ciniero, *Conorzio Nova* (Capitolo 2),
- Luca Bravi dell'*Associazione Sinti Prato* (Capitolo 3),

con il contributo di Giovanni Agresti e Nazzareno Guarnieri della *Fondazione Romani*. L'*Associazione 21 Luglio* ha partecipato all'analisi delle leggi regionali nel Capitolo 1.

Il rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto pilota Roma Civil Monitor, ovvero 'Capacity building della società civile Rom e rafforzamento del proprio ruolo nel monitoraggio delle strategie nazionali di inclusione dei Rom'. Questo progetto pilota viene portato avanti dalla Commissione Europea, DG Giustizia e Consumatori. Si occupa del coordinamento il Centro per gli Studi di Politica della *Central European University* (CEU CPS), in collaborazione con la Rete di organizzazioni Rom europee locali (*European Roma Grassroots Organisations, ERGO Network*), il Centro europeo per i diritti dei Rom (*European Roma Rights Centre, ERRC*), la *Fundación Secretariado Gitano* (FSG) e la Fondazione per l'istruzione dei Rom (*Roma Education Fund, REF*) e implementato con circa 90 ONG ed esperti di 27 Stati membri.

Sebbene il progetto pilota Roma Civil Monitor, di cui il presente rapporto è una parte, sia coordinato dalla CEU, questo rapporto mostra i risultati dell'analisi degli autori e non rispecchia necessariamente la posizione della CEU. La CEU declina ogni responsabilità sull'uso che potrà essere fatto delle informazioni in esso contenute.



## CONTENUTI

<b>LISTA DELLE ABBREVIAZIONI</b> .....	6
<b>SINTESI</b> .....	7
<b>INTRODUZIONE</b> .....	10
<b>“TEORIA DEL NOMADISMO” NELLE LEGGI REGIONALI E IL VUOTO LEGISLATIVO NAZIONALE</b> .....	13
Definizione del problema.....	13
Contesto e causa del problema .....	15
La risposta politica al problema.....	21
<b>MANCANZA DI DATI AFFIDABILI SU RSC</b> .....	23
Definizione del problema.....	23
Contesto e causa del problema .....	24
Una risposta politica al problema .....	26
<b>NECESSITÀ DI CONTRO-NARRAZIONI SULLE COMUNITÀ RSC</b> .....	28
Definizione del problema: .....	28
Contesto e causa del problema .....	29
Una risposta politica al problema .....	31
<b>CASE STUDY: COMUNITÀ E MASS MEDIA. IL COINVOLGIMENTO DEI SINTI DI PRATO NELLA COMUNICAZIONE</b> .....	33
Contesto.....	33
Il recupero della memoria storica come primo passo verso la socializzazione .....	33
Cultura e non solo problema sociale .....	34
La narrativa dei media come contesto di difesa.....	34
<b>RACCOMANDAZIONI</b> .....	36
<b>ALLEGATO 1: INDICATORI D’INCLUSIONE DEI RSC</b> .....	39
<b>ALLEGATO 2: INDICATORI DI UNA POTENZIALE INTEGRAZIONE TERRITORIALE</b> .....	41
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	42

## LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

a.p.a.d.	Avviso pubblico per la promozione di azioni positive
AIZO	Associazione Italiana Zingari Oggi
ANCI	Associazione Nazionale dei Comuni Italiani
ASGI	Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione
ASL	Azienda Sanitaria Locale
CEU CPS	Centro per gli Studi di Politica della <i>Central European University</i>
ECRI	Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza ( <i>European Commission against Racism and Intolerance</i> )
ERGO	<i>European Roma Grassroots Organisations Network</i>
ERRC	Centro europeo per i diritti dei Rom ( <i>European Roma Rights Centre</i> )
FSG	<i>Fundación Secretariado Gitano</i>
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
L.R.	Legge regionale
MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
OTP	Osservatorio territoriale partecipativo delle comunità Rom
RCM	<i>Roma Civil Monitor</i>
REF	Fondazione per l'istruzione dei Rom ( <i>Roma Education Fund</i> )
RSC	Rom, Sinti e Caminanti
SNIR	Strategia nazionale di integrazione dei Rom
UCRI	Unione delle comunità Romanès in Italia
UNAR	Ufficio per la promozione della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni basata sulla razza e sull'origine etnica presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri

## SINTESI

Nelle prime due relazioni del progetto Roma Civil Monitor,<sup>1</sup> avevamo concentrato la nostra attenzione sui presupposti strutturali e orizzontali per una corretta attuazione della strategia nazionale e valutato l'avanzamento della strategia in alcuni settori chiave: politiche abitative, occupazione, salute e istruzione. L'analisi ha evidenziato che, fatta eccezione per qualche caso isolato, non si notano miglioramenti concreti per quanto concerne l'integrazione dei Rom. Nonostante i passi avanti in alcune regioni, permangono molti problemi legati all'implementazione della Strategia nazionale di integrazione dei Rom (SNIR); una loro risoluzione che escluda un cambio di rotta radicale rispetto a quanto fatto finora appare difficile. Il presente rapporto mira a individuare i punti deboli che hanno influenzato e che hanno tutt'ora un impatto sull'attuazione della Strategia nazionale e le lacune da colmare con politiche e provvedimenti governativi di inclusione più efficaci al fine di sviluppare politiche di inclusione più efficaci.

### La "teoria del nomadismo" nelle leggi regionali e il vuoto legislativo nazionale

Negli ultimi 50 anni la mancanza di regolamentazioni nazionali sulle comunità Rom, Sinti e Caminanti (RSC) ha lasciato un vuoto che è stato colmato dai governi regionali e locali con diverse iniziative volontarie. Con l'obiettivo di rispondere alle esigenze abitative dei gruppi Rom, le autorità regionali hanno promosso testi legislativi che se da un lato costituivano l'unica forma di riconoscimento dei gruppi Rom presenti sul territorio, dall'altro, erano principalmente finalizzati a regolamentare l'istituzione di campi e di "aree di parcheggio", costruiti per ospitarli. Tali leggi si basavano sull'approccio nomade, in quanto presumevano che tutti i gruppi RSC che vivevano in Italia fossero nomadi. Ciò ha erroneamente fatto coincidere la cultura Rom e Sinti con il nomadismo, gettando le basi di quella che è stata definita "Camplandia".<sup>2</sup> Formalmente, i governi sostenevano che istituzionalizzando i campi mirassero a proteggere il cosiddetto "nomadismo dei Rom". Con l'approvazione della SNIR nel 2012 si è presentata una grande opportunità di affermazione del ruolo delle autorità regionali e locali all'interno del contesto nazionale. Come è stato ben esposto nella stessa SNIR, la Strategia nazionale ha dovuto affrontare la questione dell'adozione di una legislazione nazionale ad hoc, al fine di promuovere e sostenere il completamento e il miglioramento delle politiche territoriali necessarie, stabilendo nel contempo criteri specifici per una protezione efficace delle comunità RSC quale minoranza nazionale.<sup>3</sup>

Purtroppo, quanto affermato nella SNIR è rimasto lettera morta. In questo scenario, disorganizzato ed eterogeneo, tutto è lasciato alla discrezione di autorità locali e regionali che hanno ancora il potere di decidere se e che cosa mettere in atto, producendo spesso risultati contraddittori che non fanno altro che perpetuare lo sviluppo di politiche e pratiche discriminatorie. Vi sono diverse regioni che continuano a non fare nulla, mentre qualche altra regione ha emanato leggi diverse e al contempo discordanti. È il caso della Regione Piemonte, che ha appena annunciato un atto regionale anacronistico a "protezione del nomade" per legittimare la produzione di dispositivi normativi ostili nei confronti dei gruppi Rom e Sinti. L'8 novembre 2019 la Regione ha approvato le "Norme in materia di regolamentazione del nomadismo e di contrasto all'abusivismo", L.R. 61/2019.<sup>4</sup> Lo scopo

<sup>1</sup> Cfr. *Rapporti di monitoraggio della società civile sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei Rom in Italia* nel 2018 e 2019 al seguente link: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>.

<sup>2</sup> ERRC, *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy. Country Report Series, N. 9* (Budapest, 2000).

<sup>3</sup> UNAR, *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities. Comunicazione N. 173/2011 della Commissione europea* (Roma: UNAR, 2012), p. 22.

<sup>4</sup> <http://serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=57463>.

del disegno di legge, in pratica, è quello di abolire i campi Rom permanenti senza fornire adeguate alternative di alloggio ai residenti dei campi Rom e Sinti. L'idea di base di questa legge è particolarmente grave e preoccupante: la teoria del nomade come caratteristica principale dei gruppi RSC diventa il pretesto per giustificare un approccio e un sistema discriminatorio e segregante.

## Mancanza di dati attendibili sui RSC

In Italia non esistono dati attendibili né sul numero reale di Rom e Sinti presenti sul territorio nazionale, né sul loro livello di istruzione, occupazione, condizione abitativa, aspettativa di vita e mortalità infantile, nonché sulla percentuale di stranieri e Rom apolidi e sulle loro possibilità di accesso ai servizi sociali, sanitari e assistenziali. Ciò ha un impatto negativo sulla possibilità di sviluppare politiche pubbliche efficaci e di utilizzare al meglio le risorse disponibili. Senza dati statistici affidabili, infatti, è difficile stabilire quali siano gli obiettivi degli interventi da sviluppare, nonché determinare gli strumenti in grado di perseguire tali obiettivi e fare valutazioni sull'impatto degli interventi pubblici attuati. Tutto ciò ha un impatto anche sull'immaginario sociale delle comunità RSC e influisce negativamente sull'opinione pubblica e sulle politiche, come sarà ulteriormente evidenziato nel presente rapporto. Nella Strategia nazionale per l'integrazione dei Rom in Italia viene segnalata la mancanza di dati quale problema cruciale.

## La necessità di sviluppare contronarrazioni sulle comunità RSC

La mancanza di dati e di informazioni affidabili disponibili sul territorio italiano ha un effetto diretto sulla rappresentanza sociale delle Comunità Rom in Italia. Anche se questa minoranza è costituita da gruppi eterogenei relativamente a origine, condizioni di vita e status sociale, sono tuttavia pochissimi gli studi e le ricerche condotte sulla loro varietà e complessità. La mancanza di conoscenza della minoranza Rom è quasi esclusivamente dovuta alle notizie che li riguardano, generalmente legate a reati. Di conseguenza, l'opinione pubblica viene manipolata ed associa tale minoranza alla criminalità, alla violenza e al degrado contro ogni buon senso, e persino contro qualsiasi specifica raccomandazione istituzionale europea.<sup>5</sup> Sia la stampa che le istituzioni si ostinano nel definire questa comunità come "nomade", distorcendone l'immagine e, di conseguenza, mettendo a repentaglio ogni azione ed attenzione nei loro confronti.<sup>6</sup> Il risultato è che i Rom continuano ad essere uno dei principali obiettivi dell'odio etnico e l'Italia emerge come la nazione con la percentuale più alta (86%) di diffusione di discorsi di incitamento all'odio nei confronti dei Rom.<sup>7</sup> I produttori di contenuti razzisti sono svariati: i media tradizionali hanno il loro peso, ma anche i blog, i gruppi di Facebook e altri social media hanno iniziato a contribuire alla diffusione di discorsi di istigazione all'antiziganismo.<sup>8</sup> L'antiziganismo è standardizzato, il che significa che è diffuso e sta diventando sempre più dilagante e onnipresente.<sup>9</sup>

Il finanziamento di programmi per la contro-narrazione è un elemento chiave per la promozione di azioni a breve e lungo termine, in quanto la mancanza di dati insieme alla diffusione dell'antiziganismo continuano a influenzare non solo la rappresentazione sociale

<sup>5</sup> Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza. Terza relazione sull'Italia, adottata il 16 dicembre 2005, pubblicata a Strasburgo il 16 maggio 2006 (cfr. § 95).

<sup>6</sup> Spesso assistiamo a forme molto pericolose di ipercorrettivismo socio-culturale, secondo cui, ad esempio, i bambini rom non dovrebbero frequentare la scuola e le famiglie dovrebbero essere accolte nei "campi nomadi" solo per giustificare presunti tratti culturali ed etnici della popolazione rom.

<sup>7</sup> Pew Research Centre. *Faith in European Project Reviving*. Giugno 2015.

<sup>8</sup> Commissione Jo Cox, *Relazione finale*, p. 90.

<sup>9</sup> Stefano Pasta, "The media and the public perception of the Roma and the Sinti in Italy", *Trauma and Memory*, vol. 7, 1/2019, 46-52.



dei Rom, ma anche lo sviluppo delle politiche, incidendo quindi negativamente sull'attuazione complessiva di qualsiasi strategia.

## INTRODUZIONE

Nel 2012 le autorità italiane si sono impegnate a contrastare la segregazione discriminatoria e a migliorare le condizioni abitative al di sotto degli standard della comunità RSC approvando la Strategia nazionale di integrazione dei Rom, Sinti e Caminanti (SNIR), redatta dall'UNAR<sup>10</sup> in collaborazione con diversi stakeholder, organizzazioni della società civile e rappresentanti dei Rom. Attraverso un approccio integrato facente leva sul coinvolgimento di tutte le parti interessate, sono state definite quattro azioni sistemiche al fine di sostenere la pianificazione e l'attuazione di azioni in quattro assi settoriali di intervento: politiche abitative, occupazione, istruzione e sanità. La Strategia ha avuto un riscontro positivo da diversi attori chiave a livello nazionale ed europeo, poiché ha segnato un'importante rottura con il passato con l'abbandono del concetto di nomadismo e adottando un approccio più ampio al fine di promuovere l'inclusione dei RSC. Tuttavia, il termine del 2020 fissato per la valutazione dei risultati supererà senza aver conseguito risultati significativi in materia. Come sottolineato nel report finale della Commissione Jo Cox<sup>11</sup> presentato alla Camera dei Deputati nel 2017, la Strategia "si è dimostrata essere uno strumento inefficace a causa dell'inefficienza delle autorità locali, ma anche per la mancanza di un sistema di coordinamento centrale adeguato". Nonostante qualche progresso in alcune regioni, permangono molti problemi riguardo l'implementazione della SNIR e appare difficile risolverli senza un radicale cambio di rotta rispetto a quanto è stato fatto finora. I poteri limitati a disposizione dell'Unar per assicurare l'implementazione della Strategia Nazionale a livello locale, unitamente alla scarsa capacità di coordinare azioni tra i diversi livelli istituzionali, hanno avuto un impatto negativo sullo sviluppo del Piano di Azione Locale per l'integrazione dei RSC. Come sottolineato nel [primo Roma Civil Monitor on Italy](#),<sup>12</sup> a livello locale tutto è lasciato alla discrezione delle autorità locali, che hanno il potere di decidere se e come agire. Di conseguenza, solo undici regioni su venti hanno avviato i tavoli di consultazione volti a definire le modalità di implementazione della SNIR a livello locale. Solo due regioni, l'Emilia-Romagna e la Toscana, hanno promosso e approvato una legge regionale e un'ordinanza regionale finalizzate alla chiusura dei campi rom comunali promuovendo azioni destinate al supporto dell'integrazione abitativa delle comunità RSC. Ci sono infatti diverse autorità regionali e locali che non solo non attuano la SNIR, ma l'hanno chiaramente negata, mantenendo – o persino aprendo – nuovi campi e aree residenziali monoetniche. Inoltre, il ritardo nell'attuazione della SNIR nelle due regioni in cui la presenza e l'esclusione dei RSC è più alta, ovvero il Lazio (22%) e la Lombardia (11%), è particolarmente significativo. Nel frattempo, i diritti umani di migliaia di Rom continuano ad essere violati, in particolare nel settore abitativo, poiché i campi segregati, la discriminazione nell'accesso alle case di edilizia popolare e gli sfratti forzati rimangono una realtà quotidiana per i Rom che vivono nei campi in Italia. È in questo contesto che le nostre organizzazioni hanno chiesto alla Commissione europea di intraprendere azioni decisive per fronteggiare tali violazioni, le quali costituiscono un'inadempienza alla Direttiva per la parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, attraverso l'avvio di una procedura di infrazione contro l'Italia. Molte

<sup>10</sup> Ufficio per la promozione della parità di trattamento e di contrasto alle discriminazioni basata sulla razza e sull'origine etnica presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri.

<sup>11</sup> La Camera dei deputati italiana ha nominato una commissione trasversale, istituita per contrastare l'intolleranza e i crimini motivati dall'odio, la quale porta il nome della deputata britannica Helen Joanne Cox, assassinata nel giugno 2016 a seguito di un violento attacco motivato dall'odio e perpetrato da un individuo legato agli ambienti dell'estrema destra. Commissione Jo Cox, *Relazione finale*, p. 93.

<sup>12</sup> Casa della Carità, Consorzio Nova, Fondazione Romani, Associazione 21 Luglio, Arcietà Onlus, e Associazione Rom Sinti Prato, *Rapporto di monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei Rom in Italia. Focus sui presupposti strutturali e orizzontali per una corretta attuazione della strategia* (Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018).

famiglie rom vivono ancora segregate in campi monoetnici allestiti dalle autorità in tutto il Paese. Le normative regionali e comunali consentono alle autorità italiane di costruire e gestire campi di soli Rom, che spesso si trovano in aree remote, lontane dai servizi di base e talvolta inadatte all'abitazione di uomini. Come sottolineato nella [precedente \(secondo\) rapporto RCM sull'Italia](#),<sup>13</sup> le condizioni di vita nei campi sono spesso inadeguate, non soddisfano gli standard internazionali in materia di diritti umani e nemmeno le normative nazionali in materia di alloggi. Sebbene la Strategia prometteva di "superare i campi", le autorità hanno fatto ben poco in questo senso. Il "Gruppo di lavoro nazionale sull'edilizia abitativa", istituito dalla Strategia per affrontare la discriminazione nell'accesso all'alloggio, non è mai stato organizzato e non è stato pianificato o attuato alcun piano nazionale per sradicare la segregazione residenziale, come previsto dalla Strategia. La segregazione abitativa è aggravata dall'estrema difficoltà che i Rom affrontano quando cercano di accedere ad alloggi adeguati. Infatti, a molti Rom è stato di fatto negato l'accesso ad alloggi regolari e non segregati dell'edilizia popolare, non solo a causa della mancanza di investimenti per aumentare la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili, in linea con le esigenze della popolazione generale, ma anche a causa dell'introduzione da parte delle autorità locali di criteri di accesso agli alloggi di edilizia popolare che discriminano direttamente o indirettamente i Rom. Inoltre, nonostante la Strategia abbia riconosciuto un "uso eccessivo" degli sgomberi di insediamenti informali e descrivendoli "sostanzialmente inadeguati" ad affrontare la situazione abitativa dei Rom, l'Italia ha continuato a sfrattare i Rom dai campi informali, senza le necessarie consultazioni e una notifica adeguata, in violazione degli obblighi internazionali e regionali del Paese in materia di diritti umani e in contrasto con altre forme di sfratto eseguite in Italia.

Come riportato nella seconda relazione RCM,<sup>14</sup> a parte due iniziative nazionali, sono state intraprese pochissime misure per promuovere l'accesso all'occupazione delle comunità RSC, le quali continuano a registrare un tasso di disoccupazione e di inattività più elevato rispetto al resto della popolazione. Nonostante l'esplicito riferimento della Strategia alle donne e ai giovani, è stato fatto ben poco per combattere la loro vulnerabilità nell'accedere al mercato del lavoro, da cui continuano ad essere in grandissima parte esclusi. Il persistere di condizioni economiche ed abitative misere tra i RSC che vivono nei campi o negli insediamenti informali continua ad influenzare il loro accesso ai servizi sanitari ed educativi. Come dimostrato dal rapporto, nonostante siano stati compiuti alcuni tentativi sul campo per facilitare l'accesso delle comunità RSC ai servizi sanitari e all'istruzione, l'accesso a tali servizi è ancora influenzato dalla condizione abitativa della RSC. Le comunità RSC che vivono in insediamenti informali hanno ancora un alto livello di analfabetismo e abbandono scolastico, mentre la frequenza scolastica di molti minori RSC che vivono in un campo regolare è resa difficile dalla posizione stessa degli insediamenti, che spesso sono lontani dai centri cittadini e dai servizi. Le condizioni di vita dei RSC che risiedono in campi segregati è un fattore che tutt'ora incide sulla possibilità di accesso all'occupazione, all'istruzione e all'assistenza sanitaria delle comunità RSC, e negli ultimi anni molti attivisti e organizzazioni rom, nonché ONG che sostengono i RSC e le organizzazioni internazionali hanno espresso le loro preoccupazioni in merito alla discriminazione provocata dalla situazione di esclusione abitativa.

Nel frattempo, la stigmatizzazione e l'uso di stereotipi radicati in dichiarazioni pubbliche sui Rom sono in aumento, come conseguenza dell'aumento della radicalizzazione e dell'estremismo manifestati dalla Lega Nord, l'ex governo. Urge promuovere azioni volte a far sì che le autorità si discostino dal discorso razzista e xenofobo nei confronti dei Rom e a criminalizzare efficacemente il discorso anti-Rom, l'incitamento all'odio e i reati d'odio.

<sup>13</sup> Casa della Carità, Consorzio Nova, Fondazione Romani, Associazione 21 Luglio, Arcimuoio Onlus, e Associazione Rom Sinti Prato, *Rapporto di monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei Rom in Italia. Valutazione dei progressi in quattro settori politici chiave della Strategia* (Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2019).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Come sottolineato ne [il primo rapporto RCM sull'Italia](#),<sup>15</sup> negli ultimi anni si è assistito ad una proliferazione policentrica dell'antiziganismo, in quanto gli autori di contenuti razzisti si sono diffusi e diversificati: i media tradizionali hanno ancora il loro peso, ma ad essi si sono aggiunti attori politici locali, siti locali di notizie, blog autoprodotti di "controinformazione", i gruppi Facebook e persino le pagine private sui social network hanno iniziato a contribuire alla diffusione dei discorsi antigitani.

Oltre alla necessità di promuovere un quadro specifico per contrastare l'antiziganismo a livello istituzionale, tramite attori pubblici e programmi creati appositamente per sconfiggerlo, è necessario porre in atto ulteriori azioni per raggiungere questo obiettivo, concentrandosi su: a) adozione di una legislazione nazionale ad hoc per il riconoscimento delle comunità RSC come minoranza nazionale, definendo le procedure di coordinamento tra le autorità regionali e locali per il miglioramento delle politiche di integrazione; b) predisporre la raccolta di dati al fine di raccogliere dati attendibili sul numero reale dei Rom e Sinti presenti sul territorio nazionale, sul loro livello di istruzione, occupazione, condizione abitativa, aspettativa di vita e mortalità infantile, nonché sulla percentuale di stranieri e Rom apolidi e sulle loro possibilità di accesso ai servizi sociali, sanitari e assistenziali; c) attuazione di programmi strutturati di contro-narrazione e discorsi alternativi sulle comunità RSC, non solo darebbero un contributo rilevante a contrastare l'antigitanismo, ma favorirebbero anche lo sviluppo della prossima Strategia di inclusione dei Rom che mirerà a combattere la diffusa discriminazione che affligge ancora molte autorità locali e regionali, influenzando la loro scelta di attuare o meno le politiche per l'inclusione dei Rom.

Sebbene tutte e tre queste azioni siano state evidenziate nella Strategia nazionale come elementi chiave per la sua attuazione, tuttavia vi è stata data scarsa attenzione a livello istituzionale. A nostro avviso, questi rappresentano un contributo rilevante nella lotta contro l'antigitanismo, ma anche per lo sviluppo della prossima Strategia di inclusione dei Rom.

La metodologia della relazione si basa su un approccio qualitativo che include: analisi di documenti internazionali, nazionali e locali, come documenti politici, rapporti di ricerca, articoli e saggi. Sono stati intervistati 15 attivisti Rom e Sinti e 24 tra ONG nazionali rom e della società civile al fine di fornire una panoramica più ampia e inclusiva dei risultati della ricerca.

<sup>15</sup> Casa della Carità, Consorzio Nova, Fondazione Romani, Associazione 21 Luglio, Arci Solidari Onetàlus e Associazione Rom Sinti Prato, *Rapporto di monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia nazionale di inclusione dei Rom in Italia* (Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2018).

# “TEORIA DEL NOMADISMO” NELLE LEGGI REGIONALI E IL VUOTO LEGISLATIVO NAZIONALE

## Definizione del problema

Fatta eccezione per il periodo (negativo) dell’“Emergenza nomadi” (2008-2011),<sup>16</sup> l’assenza di un quadro giuridico nazionale per l’inclusione di Rom e Sinti ha lasciato un vuoto che è stato colmato dalle autorità locali e regionali, adottando diverse modalità.

Nella seconda metà degli anni ‘80 e all’inizio degli anni ‘90 molte regioni italiane hanno approvato leggi regionali che di fatto costituivano l’unica forma di riconoscimento dei gruppi Rom. Queste leggi miravano principalmente a regolamentare l’istituzione di campi per ospitare i gruppi Rom presenti nei territori locali, partendo dal presupposto che questi gruppi fossero nomadi. Questo ha erroneamente fatto coincidere la cultura Rom e Sinti con il nomadismo gettando le basi per la segregazione nei campi.<sup>17</sup>

La seconda metà degli anni ‘90 e i primi anni 2000 sono caratterizzati dall’assenza di una legislazione nazionale sull’integrazione dei Rom e sulla scarsa azione delle regioni, ulteriormente aggravata dalla mancanza di riconoscimento della minoranza Rom nella legge 482 del 1000 approvata dal Parlamento italiano. Il periodo dello Stato di emergenza (2008-2011) ha esposto gli attori nazionali: sono anni in cui le autorità centrali e locali si uniscono, adottando un approccio di emergenza nel criminalizzare i gruppi Rom e Sinti.

Nel 2012, l’approvazione della SNIR dava l’impressione di essere una grande opportunità per affermare il ruolo degli enti regionali e locali all’interno di un quadro legislativo nazionale sui Rom. La SNIR stessa lo mette bene in chiaro: *“In prospettiva di un completo superamento di ogni forma discriminatoria, la strategia nazionale dovrà sicuramente affrontare il nodo di una compiuta normazione di carattere nazionale, che non solo funga da “sostegno” al completamento o al miglioramento di necessarie politiche territoriali di livello locale o regionale, ma stabilisca precisi principi e criteri per l’effettiva tutela delle comunità RSC nella loro qualità di minoranze nazionali”*<sup>18</sup>.

In aggiunta: *“L’EU Framework parte da un presupposto semplice: unire le forze (joining the forces), per affrontare tale situazione Mutatis mutandis il sistema-Italia ha un’occasione unica, per “unire le forze” e riunire tutti gli attori nazionali, regionali e locali, unitamente alla società civile e agli stessi rappresentanti delle comunità Rom, Sinti e Caminanti, così da rispondere, con forza, alla “chiamata” comunitaria”*<sup>19</sup>.

Negli ultimi mesi del periodo tra il 2012 e il 2020 della SNIR, si nota con rammarico che la “chiamata” comunitaria non ha avuto risposta e che il quadro legislativo sistemico richiesto dalla SNIR non è stato implementato. Da un lato, ciò è dovuto all’assenza di un’efficace *governance* centrale. Dall’altro, ha un forte nesso con lo scenario nazionale caratterizzato da una forte eterogeneità e discordanza, anche tra le leggi stesse emanate simultaneamente dalle diverse autorità regionali. Attualmente, ci sono diverse regioni che, nonostante le richieste della SNIR, continuano ad essere inerti, e procedono fondando i

<sup>16</sup> La fine dello Stato di Emergenza avvenne grazie ad una petizione nel Centro Europeo per i diritti dei Rom di una famiglia Rom stabilitasi a Roma: con la delibera 6050 del 16 Novembre 2011, il Consiglio di Stato Italiano ha dichiarato illegittimo lo Stato di Emergenza. Per ulteriori dettagli si veda: <http://www.errc.org/press-releases/errc-and-sulejmanovic-v-presidency-of-the-council-of-ministers-and-others>.

<sup>17</sup> ERRC, *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy. Country Report Series, N. 9* (Budapest, 2000).

<sup>18</sup> UNAR, *Strategia Nazionale d’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Comunicazione N. 173/2011 della Commissione europea* (Roma: UNAR, 2012), p. 21.

<sup>19</sup> UNAR, *Strategia Nazionale d’Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Comunicazione N. 173/2011 della Commissione europea* (Roma: UNAR, 2012), p. 8.

loro interventi su leggi obsolete, che furono emanate per intervenire su situazioni relative a una realtà diversa rispetto a quella attuale.

Ci sono regioni come la Toscana e l'Emilia-Romagna che cercano di superare i campi assumendo, almeno da quello che traspare dai testi approvati, con una serie di soluzioni; la Regione Calabria che riconosce la minoranza rom optando per azioni culturali; il Veneto che abolisce una legge senza poi sostituirla. Ciò che è allarmante è che, in questo scenario nazionale disorganizzato, la Regione Piemonte abbia annunciato l'anacronistica "protezione del nomade", per legittimare la produzione di dispositivi normativi ostili nei confronti di Rom e Sinti. L'8 novembre 2019 la Regione Piemonte ha approvato le "Norme in materia di regolamentazione del nomadismo e di contrasto all'abusivismo", L.R. 61/2019<sup>20</sup>. Il disegno di legge è stato approvato dopo essere stato proposto dal partito Lega Nord di estrema destra, che controlla quasi la metà dei seggi del consiglio. L'assessore regionale alla sicurezza, Fabrizio Ricca, ha dichiarato: "È una legge fatta per tutelare il nomadismo e avere una completa legalità all'interno dell'area"<sup>21</sup>. In pratica, il disegno di legge abolisce i campi rom stanziali, senza fornire però adeguati percorsi di inclusione, comprese le alternative abitative. Impone ai Rom la permanenza massima in campi formali per non più di tre mesi, costringendo così la popolazione dei Rom, già di per sé vulnerabile e spesso sfollata, al nomadismo, condizione in cui già versano molti Rom a causa degli sgomberi forzati. L'idea di base della legge è particolarmente grave ed è anche preoccupante la teoria nomade che viene adoperata come (presunta) caratteristica principale dei gruppi RSC, diventando così la fonte per giustificare l'implementazione di un approccio e di un sistema discriminatorio e segregante. In breve, questa legge riprende - decenni dopo - l'approccio sbagliato che con la SNIR ci si proponeva di abbandonare in maniera definitiva.

Diverse associazioni l'hanno fortemente criticata. *Associazione 21 luglio*, *Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione* (ASGI) e il Centro europeo per i diritti dei Rom (ERRC) considerano discriminatorie le misure presenti nel disegno di legge, che violano ulteriormente i diritti umani dei Rom che vivono nei cosiddetti "campi nomadi" italiani.<sup>22</sup> L'attivista rom Dijana Pavlovic lo definì "danno mortale"<sup>23</sup>, la fondatrice dell'Associazione Italiana *Zingari Oggi* (AIZO), Carla Osella lo chiamò "razzismo istituzionale"<sup>24</sup>, Il movimento *Kethanè* ha lanciato una petizione online per chiedere il ritiro del provvedimento<sup>25</sup>.

In effetti, il disegno di legge si basa sull'errata supposizione che i Rom e i Sinti che vivono in Italia siano per lo più nomadi. Per questo motivo, i percorsi di integrazione incentrati sull'istruzione, sul lavoro e sull'alloggio non sono previsti come invece raccomandato dalla SNIR. Il disegno di legge propone invece la creazione di campi di transito. *L'Associazione 21 luglio* spiega che "Il disegno di legge, che è palesemente discriminatorio di natura, tratta le comunità rom come se fossero un problema da controllare, sanzionare e monitorare. In un passaggio della relazione introduttiva si afferma che "è possibile abusare dei minori in quanto rientra nelle tradizioni interne della comunità nomade che sono in contrasto con il quadro normativo del nostro Paese" e nella parte dove si sottolinea il necessario rispetto dei principi del sistema giuridico italiano si dice chiaramente che "spesso loro non (sono) accettati dai nomadi stessi". La necessità di adottare un

<sup>20</sup> <http://serviziweb.csi.it/solverweb/IndexDocumentServlet?id=57463>.

<sup>21</sup> [http://www.ansa.it/piemonte/notizie/2019/10/28/piemonte-verso-superamento-campi-nomadi\\_86991369-dc21-4dfd-bc8a-da94151b210b.html](http://www.ansa.it/piemonte/notizie/2019/10/28/piemonte-verso-superamento-campi-nomadi_86991369-dc21-4dfd-bc8a-da94151b210b.html).

<sup>22</sup> <http://www.errc.org/press-releases/new-law-against-roma-camps-in-italy-is-racist-and-illegal>.

<sup>23</sup> <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/10/29/campi-nomadi-la-rivoluzione-annunciata-dal-piemonte-e-solo-un-danno-mortale-allinclusione/5538348/>.

<sup>24</sup> <https://www.vocetempo.it/carla-osella-su-rom-e-sinti-ce-un-razzismo-istituzionale/>.

<sup>25</sup> <https://www.change.org/p/piemonte-aboliamo-la-legge-che-distrukge-la-vita>.

regolamento specifico sorge, secondo la relazione introduttiva, perché *"la legislazione in vigore si è dimostrata palesemente inadeguata a risolvere il problema del nomadismo, anzi, ha contribuito a peggiorare i rapporti di convivenza tra i nomadi e la popolazione residente"*. Essa afferma che ai comuni devono essere forniti gli strumenti necessari per regolarizzare la presenza dei "nomadi" e per combattere i comportamenti abusivi.

Da quanto sopra esposto, si può dedurre che il nomadismo (o il popolo rom) è un problema, e che il popolo rom non fa certamente parte della società italiana, ma, con il permesso dello Stato, è concesso loro di vivere all'interno dei suoi confini. Questa nozione razzista è alla base del resto del disegno di legge approvato dal Consiglio regionale.

Di seguito sono riportati alcuni dei principali punti critici della suddetta legge secondo le associazioni:

- Protezione del nomadismo (art. 1): di fronte al presunto desiderio di "regolamentare e proteggere il nomade" si desidera in realtà adottare una legge ad hoc per determinare gli individui e i gruppi di persone identificate su base etnica, come i Rom.
- Realizzazione delle aree di transito e videosorveglianza (art. 2): la creazione di aree di transito video sorvegliate sono una chiara violazione delle norme relative all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica nello Stato<sup>26</sup>.
- Revoca dell'autorizzazione (art. 4): le condizioni stabilite, relative alla fonte di reddito e all'idoneità morale, a cui le persone che desiderano richiedere un posto nei campi devono sottostare sono potenzialmente discriminatorie<sup>27</sup>.
- Procedura di revoca dell'autorizzazione (art. 5): questa procedura deve rispettare le disposizioni generali sulle procedure amministrative, in particolare per quanto riguarda il diritto dell'interessato di partecipare alla procedura, prima che venga adottata e fatta decreto.
- Disposizione transitoria (art. 9): che prevede il "monitoraggio dei flussi di popolazione nomade" non è altro che la disposizione con la quale si effettua il censimento basato sull'etnia, riferita alla temuta adozione di "misure" in situazioni di rischio e di disagio sociale dei bambini rom.

Il caso della Regione Piemonte e della legge promulgata è l'emblema di quanto siano radicati l'antigitanismo, l'inerzia, il continuo rinvio, insieme all'assenza di un quadro nazionale sull'inclusione dei RSC, provocando una situazione che le istituzioni e le associazioni internazionali ed europee hanno spesso definito inaccettabili e che dovrebbero essere affrontate con direttive specifiche e raccomandazioni dell'UE.

## Contesto e causa del problema

Negli ultimi 50 anni, la mancanza di un quadro legislativo nazionale per i gruppi RSC ha lasciato un vuoto che è stato colmato dalle autorità locali. Dal 1984 in diverse occasioni i legislatori regionali hanno cercato di regolamentare gli aspetti più problematici<sup>28</sup> della presenza di Rom e Sinti attraverso testi che, da un lato, costituivano l'unica forma di riconoscimento dei gruppi Rom in Italia ma che, dall'altro, miravano principalmente a

<sup>26</sup> Va notato che il Garante per la protezione dei dati personali ha stabilito che un soggetto pubblico può effettuare attività di videosorveglianza solo ed esclusivamente per svolgere funzioni istituzionali di cui sia realmente titolare in base all'ordinamento di riferimento. In caso contrario, il trattamento non è legale".

<sup>27</sup> Per quanto riguarda la revoca dell'autorizzazione a rimanere in zone in cui il singolo è colpevole di "incitamento o sfruttamento di terzi", è chiaro che tali comportamenti devono necessariamente essere accertati dagli uffici giudiziari competenti e che deve essere emessa la sentenza definitiva.

<sup>28</sup> V. Federico Furlan, "Rom e Sinti nelle legislazioni regionali", in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Eds. Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, and Tommaso Vitale, (Milano: Giuffrè, 2011), 703-737.

regolamentare l'istituzione dei campi e dei "campi sosta" costruiti per ospitarli. Queste leggi, redatte dalle autorità regionali negli anni '80, si fondavano sull'approccio nomade, presupponendo che tutti i gruppi RSC siano nomadi, e sono diventate uno strumento di tutela del presunto nomadismo proprio mentre si affermava la segregazione.<sup>29</sup> La prima Regione ad intervenire sul tema è il Veneto (nord-est Italia) con la Legge Regionale n. 41 del 16 agosto 1984. In questo testo, intitolato "*Interventi a tutela della cultura dei Rom*"<sup>30</sup>, i due punti centrali sono la regolamentazione delle aree di parcheggio adibite ad alloggi per il popolo RSC, nonché i contributi da versare ai Comuni per la costruzione e la manutenzione dei campi stessi (art. 3). Questa legge stabilisce anche l'erogazione dei finanziamenti ai comuni e alle comunità montane per l'istruzione e la formazione professionale dei giovani.

Le altre leggi regionali ad hoc che hanno seguito la cosiddetta "tutela delle popolazioni Rom e Sinti" sono le seguenti:<sup>31</sup> Lazio ("*Norme in favore dei Rom*", 1985), Sardegna ("*Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi*", 1988), Emilia-Romagna ("*Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna*", 1988), Friuli-Venezia Giulia ("*Norme a tutela della cultura 'Rom' nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia*", 1988), Lombardia ("*Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi*", 1989), Veneto ("*Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti*", 1989), Umbria ("*Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale*", 1990), Piemonte ("*Interventi a favore della popolazione zingara*", 1993).

Altre regioni hanno incluso disposizioni riguardanti le comunità Rom in testi normativi più ampi dedicati all'immigrazione: un esempio è la legge regionale marchigiana n. 3/1994 "*Interventi a favore degli emigrati, degli immigrati, dei rifugiati, degli apolidi, dei nomadi e delle loro famiglie*", abrogato dall'art. 17 della L.R. del 30 giugno 1997 n. 37 e dall'art. 25 della L.R. del 2 marzo 1998, n. 2.

Il processo decisionale adottato dalla Regione Liguria, che aveva inizialmente adottato una legge ad hoc in materia come le Regioni di cui sopra, è stato abrogato e ha incluso la questione dei "nomadi" nel quadro più ampio del sistema integrato di promozione sociale delle persone bisognose<sup>32</sup>.

Anche se volte a proteggere i Rom e i Sinti, queste leggi erano correlate alla cultura dei decenni precedenti, quando le questioni dei Rom e dei Sinti erano considerate una "affare di polizia"<sup>33</sup>. Come evidenziato in un passaggio della legge del 1984: "*La sosta di questi gruppi ha creato e crea problemi di varia natura, in particolare nei rapporti con le comunità locali e per quanto riguarda le questioni di ordine pubblico. Affrontando queste problematiche a posteriori o in termini repressivi, queste non scomparvero, ma si riproposero, persino aggravate; è quindi necessario affrontarle a priori, con una serie di*

<sup>29</sup> V. Luca Bravi, Nando Sigona, *Educazione e rieducazione nei campi per nomadi. Una storia.* [http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia\\_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf](http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf).

<sup>30</sup> Opera Nomadi è un'associazione storica, nata a Bolzano nel 1963, che in Italia ha promosso interventi a favore dei Rom e dei Sinti.

<sup>31</sup> Per ulteriori informazioni sull'argomento: Associazione 21 luglio, *Questione rom. Dal silenzio dello Stato alle risposte di Regioni e Province* (Roma: 2013).

<sup>32</sup> L.R. Liguria, 27 agosto 1992 n. 21, in materia di "Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi"; <http://leggi.regione.liguria.it/leggi/docs/19920021.htm>, abrogata ex art. 64 L.R. Liguria, 24 maggio 2006, n. 12, in materia di "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari"; <http://leggi.regione.liguria.it/leggi/docs/20060012.htm>.

<sup>33</sup> V.: Luca Bravi, Nando Sigona, *Educazione e rieducazione nei campi per nomadi. Una storia.* [http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia\\_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf](http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf).



*misure in grado di prevenire, e in ogni caso attenuarne l'impatto, facendo sentire responsabili le comunità interessate*"<sup>34</sup>.

La sosta dei gruppi ha creato problemi di vario genere in termini di relazioni con le comunità locali e in termini di ordine pubblico. È stato un successo? Che siano stati affrontati davvero con successo o no, questi problemi non sono affatto scomparsi. Anzi, al contrario, sono sempre riapparsi, peraltro peggiorando. È quindi necessario affrontarli promuovendo una serie di misure utili per evitarli, e in ogni caso per mitigarne la portata, coinvolgendo e rendendo responsabili le comunità interessate".

Le somiglianze tra i regolamenti regionali hanno indotto alcuni opinionisti a parlare del fenomeno delle "leggi-fotocopia" in quanto gli argomenti trattati nei testi giuridici variano solo minimamente da regione a regione. Ciò che cambia sono la definizione degli obiettivi, gli interventi e le risorse da destinare alla loro implementazione. Un elemento comune alle leggi regionali è il riconoscimento del nomadismo come tratto culturale caratterizzante i Rom e i Sinti e, in quanto tale, tali dispositivi si prefissano di tutelare il diritto allo stile di vita nomade<sup>35</sup>. Questa disposizione sottolinea l'importanza delle norme per la creazione di siti di sosta e di transito appositamente attrezzati per la permanenza dei nomadi. I campi nomadi furono introdotti alla fine degli anni '60 in alcune città del Nord Italia (tra cui Milano, nel 1967) e avendo ottenuto una valutazione favorevole da parte dell'associazione *Opera Nomadi*, sembrava che potessero rispondere alle finalità d'integrazione dei Rom poiché consentivano la conservazione delle forme di seminomadismo. È stato inoltre sottolineato che i campi nomadi avrebbero facilitato ai servizi comunali lo svolgimento delle attività di formazione e istruzione professionale, garantendo nel contempo l'igiene, l'assistenza sanitaria e il controllo della popolazione. Tuttavia, le questioni di competenza regionale (formazione, inserimento del lavoro, assistenza sociale, sanità, istruzione dei minori, artigianato, promozione della cultura e dell'identità), anche se incluse nei testi e soggette a determinate disposizioni, pare abbiano avuto una priorità più bassa rispetto alle questioni relative alle aree di campeggio.

Numerose relazioni, tra cui anche il "*Roma Civil Monitoring Report*"<sup>36</sup>, hanno evidenziato gli effetti negativi di una politica che prevede la creazione di campi come unica opzione abitativa, come dimostra l'attuale condizione sociale dei gruppi rom. Nel 2011, con la Strategia nazionale d'inclusione si è chiesto il superamento del sistema dei campi nomadi, ma le autorità locali hanno continuato a spendere denaro pubblico per la loro creazione e manutenzione<sup>37</sup>. Qui si sottolineano i fattori culturali alla base del sistema dei campi nomadi risalenti all'attivismo giuridico delle Regioni Italiane nella seconda metà degli anni '80 e nei primi anni '90.

Tutte le leggi di cui sopra partono dal presupposto di base, ovvero che la migrazione e il nomadismo sono scelte culturali condizionate dall'appartenenza a una razza o etnia.

<sup>34</sup> L.R. Veneto, 16 agosto 1984 n. 41, in materia di "Interventi a tutela delle cultura rom"; <http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi/1984/84lr0041.html#Heading2>.

<sup>35</sup> V.: Federico Furlan, "Rom e Sinti nelle legislazioni regionali", in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Eds. Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, and Tommaso Vitale, (Milano: Giuffrè, 2011), 703-737; Erik Longo, *Regione e diritti: la tutela dei diritti nelle leggi e negli Statuti regionali* (Macerata: Eum, 2007), 147-151; Letizia Mancini, "Il debole riconoscimento giuridico di una minoranza: il caso zingari", *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2001, 65-72.

<sup>36</sup> V. il *Rapporto di monitoraggio della società civile sull'attuazione delle strategie nazionali d'inclusione dei Rom in Italia* 2018 e 2019: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>.

<sup>37</sup> V.: Stefano Pasta, "Housing and essential public services", in Donatella De Vito, Antonio Ciniero, Stefano Pasta, Luca Bravi, "Rapporto di monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom in Italia. Valutazione dei progressi in quattro settori politici chiave della strategia" (Lussemburgo: Ufficio pubblicazioni dell'Unione europea, 2019), pp. 23-36: <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-italia-2018-eprint-fin.pdf>.

Come dichiarato nella Strategia nazionale: "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"<sup>38</sup>. Secondo il Ministero degli Interni, le famiglie che praticano il nomadismo in Italia rappresentano il 2-3% della popolazione Rom, Sinti e Caminanti<sup>39</sup>.

Tra i gruppi storici di Rom e Sinti, tradizionalmente dedicati alle attività itineranti, dagli anni '60 in poi in Italia è in corso un processo di sedentarizzazione. Tutto ciò associato a diversi fattori come il rivoluzionamento nel settore dei trasporti, la trasformazione delle attività economiche, l'inasprimento del sistema statale e della macchina burocratica e la progressiva chiusura dei posti sosta.

Quando le guerre dei Balcani causarono la migrazione di numerosi gruppi di Rom verso l'Italia e la necessità di soluzioni abitative divenne un'emergenza, l'unica risposta delle autorità italiane fu quella di fornire alloggio nei campi nomadi, anche se non dovevano essere considerati nomadi, ma richiedenti d'asilo politico: fino a quel momento nei loro paesi d'origine avevano vissuto in case convenzionali. La stessa politica (cioè la creazione di campi nomadi) è stata adottata dalle istituzioni pubbliche negli anni 2000 per affrontare un'ondata migratoria di Rom rumeni, in fuga dalle condizioni di disagio economico nel loro Paese in cui avevano vissuto in maniera sedentaria.

Quanto sopra descritto può essere visto come un uso strumentale del patrimonio culturale, o presunto tale, dei Rom e Sinti, da parte della classe politica. Infatti, il "discorso pubblico", cioè la terminologia utilizzata dai media, legittimata da esperti, scienziati o testimoni privilegiati, è stata accettata come verità ed ampiamente utilizzata dai politici. Da un lato, il discorso pubblico determina il confine entro il quale si può definire la cultura altrui, e dall'altro, seleziona le "parole chiave" più funzionali a perseguire determinati scopi specifici.

Come notato<sup>40</sup> da Luca Bravi e Nando Sigona, la cultura di un popolo include caratteristiche sia costanti che in evoluzione e nel tempo queste possono assumere forme diverse. In questo senso, nessuna cultura vivente può essere ingabbiata in una legge senza il rischio di ridurla a meri stereotipi. La cultura, nella sua complessità, diventa così un insieme di elementi isolati, privi di contesto, diventa tradizione, qualcosa di ineluttabilmente riferito a un passato mitico e storico.

Rispetto al suddetto attivismo regionale, a livello nazionale un'occasione persa è stata la legge n. 482/1999, denominata "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche". Ancora oggi, la persistente omissione di riconoscimento dei RSC come minoranza nazionale deve essere considerata una lacuna giuridica. La legge quadro adottata nel 1999 è stata approvata solo dopo aver raggiunto un compromesso con il quale si escludevano i Rom e i Sinti dall'elenco delle minoranze riconosciute. La principale ragione formale di questo emendamento è stato l'approccio territoriale in attuazione dell'art. 6 della Costituzione italiana, il quale tiene conto solo delle comunità che vivono in un ambito territoriale delimitato e hanno una propria individualità linguistica<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> UNAR, *Strategia Nazionale per l'Inclusione delle Comunità Rom, Sinti e Caminanti. Comunicazione N. 173/2011 della Commissione europea* (Roma: UNAR, 2012), p. 8.

<sup>39</sup> Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia* (Roma: Senato della Repubblica, 2011), p. 46: <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/RAPPORTO%20ROM%20.pdf>.

<sup>40</sup> V.: Luca Bravi, Nando Sigona, *Educazione e rieducazione nei campi per nomadi. Una storia*. [http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia\\_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf](http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf).

<sup>41</sup> V.: Paolo Bonetti, "I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia", in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Eds. Paolo Bonetti, Alessandro Simoni e Tommaso Vitale, (Milano: Giuffrè, 2011), 15-124; per uno studio comparativo con gli altri paesi europei, vedere: Francesco Palermo, „Rom e Sinti come

Nelle seguenti legislature, diverse proposte di legge per riconoscere la popolazione RSC come minoranza sono state presentate in Parlamento, ma nessuna ha avuto successo. Nel 2012, la Federazione dei Rom e del Sinti Insieme, congiuntamente a 43 associazioni Sinti e Rom, associazioni accademiche, politiche e sindacali, ha proposto una legge di iniziativa popolare (LIP) "Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei Rom e Sinti"<sup>42</sup>, mentre la *Fondazione Romani Italia* ha presentato la sua proposta in collaborazione con l'Università degli studi di Teramo, ma nessuno di questi tentativi ha avuto successo<sup>43</sup>.

Al contrario, gran parte dell'ultimo Rapporto di Stato ai sensi della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, presentata nel 2014, è stata dedicata alla situazione dei RSC.

Tuttavia, di fronte alla mancanza del riconoscimento di tutele a livello nazionale, si è proseguito con l'emanazione di leggi regionali eterogenee. Anche se dalla seconda metà degli anni '90 ad oggi vi sono state poche azioni normative e i finanziamenti da parte degli enti locali sono diminuiti, dopo la riforma costituzionale del 2001 i legislatori regionali hanno continuato a includere disposizioni riguardanti i Rom nelle leggi regionali che governano il territorio. Ciononostante, ancora una volta, tali leggi si riferiscono solo a disciplinare la creazione dei campi<sup>44</sup>. Un'eccezione è il nuovo statuto regionale della Calabria, L.R. 25/2004, che all'articolo 2, paragrafo 2, lettera p, pone tra gli obiettivi della Regione "la protezione e la valorizzazione delle minoranze etniche, linguistiche e religiose presenti in Calabria, con particolare riferimento alle popolazioni di origine albanese, greca, occitana e rom"<sup>45</sup>.

Con riferimento alle leggi regionali specificamente dedicate ai Rom e ai Sinti, vale la pena menzionare la Regione Toscana e la L.R. 2/2000 "Interventi per i popoli Rom e Sinti"<sup>46</sup> e la L.P. n.12/2009 della Provincia Autonoma di Trento "Misure per favorire l'integrazione dei gruppi sinti e rom residenti nella provincia di Trento"<sup>47</sup>. Entrambe le leggi segnano alcune discontinuità rispetto alle leggi regionali degli anni Novanta, soprattutto per quanto

minoranze. Profili di diritto pubblico italiano e comparato di diritto internazionale", in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 151-174.

<sup>42</sup> Paolo Bonetti, Alessandro Simoni and Tommaso Vitale, "Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti", in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, 1281-1362. Si veda anche la posizione della società civile nei documenti: "Anche tenendo conto di eventuali specifiche esigenze". Osservazione e il dibattito sul riconoscimento del romanes e della minoranza rom e sinta", Osservazione, 12 ottobre 2015 Available at: [http://www.osservazione.org/it/2\\_91/anche-tenendo-conto-di-eventuali-specificheesigenze.htm](http://www.osservazione.org/it/2_91/anche-tenendo-conto-di-eventuali-specificheesigenze.htm) "Riconoscimento, la risposta di Sucar Drom ad Osservazione", U Velto. Disponibile all'indirizzo: <http://sucardrom.blogspot.it/2015/12/riconoscimento-la-risposta-di-sucar.html>.

<sup>43</sup> Associazione Romani Italia, "Proposta di legge statale per il riconoscimento della lingua romani come minoranza linguistica storica". Disponibile al: <http://www.fondazioneromani.eu/proposte-di-legge/170-proposta-di-legge-statale-per-il-riconoscimento-della-lingua-romani>

<sup>44</sup> Ad esempio, articolo 9 paragrafo 1 bis della L.R. Lombardia n. 12/2005 (come modificato dalla R.L. n. 4/2008) prevede che: "La realizzazione ovvero il mantenimento di campi di sosta o di transito dei nomadi possono essere previsti unicamente nelle aree a tal fine individuate dal documento di piano ai sensi dell'articolo 8, comma 2, lettera e ter). I campi devono essere dotati di tutti i servizi primari, dimensionati in rapporto alla capacità ricettiva prevista".

<sup>45</sup> V. [http://old.regione.calabria.it/allegati/statuto\\_della\\_regione\\_calabria.pdf](http://old.regione.calabria.it/allegati/statuto_della_regione_calabria.pdf). Per un'analisi delle disposizioni statutarie riguardanti le minoranze linguistiche: Monica Rosini, "La tutela delle minoranze linguistiche nella seconda stagione statutaria", in *I principi negli statuti regionali*, Eds. Elisabetta Catelani, Enzo Cheli, (Bologna: il Mulino, 2008), 269 ss.

<sup>46</sup> <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2000-01-12;2&pr=idx,0;artic,1;articparziale,0>.

<sup>47</sup> [http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche\\_dati/codice\\_provinciale/clex\\_documento\\_camp.it.asp?pagetype=camp&app=clex&at\\_id=20706&type=testo&blank=N&ZID=5082209](http://www.consiglio.provincia.tn.it/banche_dati/codice_provinciale/clex_documento_camp.it.asp?pagetype=camp&app=clex&at_id=20706&type=testo&blank=N&ZID=5082209).

riguarda la scelta della terminologia. Infatti, la parola "nomade" in relazione a i Rom e i Sinti è menzionata una sola volta.

La legge **della Regione Toscana**<sup>48</sup> è articolata in due parti: la prima è dedicata agli "interventi per la residenzialità e per il transito" (articoli 2-7) mentre la seconda riconosce e promuove "attività per l'integrazione sociale" (articoli 8-11). Questa legge mostra un approccio diverso alla situazione abitativa proponendo una gamma di soluzioni diverse, quali aree attrezzate (art.3, art.4 e art.7) e aree per soggiorni brevi (art.6); ristrutturazione di abitazioni di edifici pubblici e privati (art.5); edilizia popolare (con specifico riferimento alla legge n. 40 del 6 marzo 1998); completamento fino al raggiungimento degli standard e/o manutenzione straordinaria

di strutture abitative indipendenti trovate o costruite da Roma e Sinti; creazione di spazi per attività artigianali. Essa fa esplicito riferimento al dovere dei comuni di attuare iniziative idonee per incoraggiare l'inclusione di Rom e Sinti nelle attività di orientamento al lavoro, formazione professionale e di attività a sostegno dell'occupazione, nonché l'adempimento dell'obbligo di istruzione (art. 8-11). Tuttavia, l'istituzione di un Comitato consultivo non è prevista.

La **Legge della Provincia Autonoma di Trento** incorpora anche alcune linee guida della Legge Toscana, in particolare soluzioni abitative diversificate, come i campi di transito per il parcheggio temporaneo (art. 3), le aree residenziali (art. 4), la ristrutturazione di edifici pubblici e privati (art. 5). Il testo prevede anche misure volte a promuovere l'integrazione scolastica e lavorativa (con specifico riferimento alle professioni tradizionali) oltre alla previdenza sociale (articoli 7-9). Al fine di rispettare i requisiti di legge, si prevede l'istituzione di un Comitato consultivo provinciale per la promozione dell'integrazione dei gruppi Sinti e Rom, che devono essere coinvolti nei progetti e nelle consulenze. Questo aspetto tuttavia non è stato preso in considerazione nella legge toscana.

Una peculiarità di questa legge è la richiesta alle famiglie interessate di rispettare impegni specifici. Inoltre, indica chiaramente i prerequisiti necessari per ottenere aree residenziali<sup>49</sup>. A titolo di esempio, l'area residenziale di comunità (art. 4), con uno spazio limitato (da 500 a 2.000 mq) sarà assegnata in primo luogo alle famiglie che hanno risieduto nella Provincia di Trento per almeno dieci anni. Altri requisiti da soddisfare sono la sottoscrizione di un "disciplinare comunitario", ovvero l'obbligo di partecipare ai costi di gestione e a progetti di sostegno educativo, scolastico, di formazione nonché di inserimento lavorativo. Il mancato rispetto di tali impegni interesserà l'intero gruppo, pena la revoca dell'assegnazione.

Infine, va ricordato che nella storia italiana delle politiche rivolte a Rom e Sinti, il periodo dal 2008 al 2011 è quello in cui si legifera anche a livello nazionale.

La caratteristica principale delle leggi di cui sopra, tuttavia, non era la protezione, ma piuttosto la criminalizzazione delle comunità rom. Il 21 maggio 2008 il governo italiano ha emanato un Decreto sull'**Emergenza Nomadi** da promulgare nelle regioni del Lazio, della Campania e della Lombardia (poi esteso al Piemonte e al Veneto nel maggio del 2009). Questa legislazione di emergenza includeva misure straordinarie, come la raccolta di impronte digitali (anche di minori) e il censimento di tutte le persone che vivono nei campi nomadi. Il decreto è stato rinnovato nel 2010 e nel 2011. Anche se il termine "nomadismo" è stato appositamente utilizzato per evitare formalmente la profilazione etnica, questa misura giuridica prevede un intervento di emergenza da parte delle autorità pubbliche ed è simile ai decreti emanati nello stesso periodo in seguito al terremoto nella regione Abruzzo e all'emergenza rifiuti in Campania. A livello locale, l'attuazione dello Stato di

<sup>48</sup> Si tratta della terza legge regionale dopo la L.R. 17/1988 e la L.R. 73/1995.

<sup>49</sup> Almeno due componenti devono svolgere un lavoro dipendente o autonomo e la metà dei componenti devono firmare una dichiarazione di immediata disponibilità alle offerte di formazione e di lavoro proposte dall'Agenzia per l'occupazione.

emergenza è stata caratterizzata da un'ipervisibilità nei media, aumento delle tensioni sociali circa gli insediamenti, manipolazione politica da parte dei partiti di destra, grande disponibilità di fondi per le amministrazioni locali per far fronte al problema e interventi rivolti principalmente alle grandi città. Come già accennato, la caratteristica principale è stata la continua criminalizzazione sociale delle popolazioni oggetto degli interventi, spesso attraverso l'uso demagogico di strumenti di *governance* della logica securitaria<sup>50</sup>.

La fine dello Stato di emergenza arrivò con una petizione inoltrata attraverso il Centro Europeo per i diritti dei Rom da una famiglia Rom insediata a Roma. Con la decisione 6050 del 16 Novembre 2011, il Consiglio di Stato italiano ha dichiarato illegittimo lo Stato di emergenza.

È in questo quadro critico che nel 2012 le Autorità italiane si sono impegnate a superare le condizioni discriminatorie di segregazione e soluzioni abitative al di sotto degli standard dei Rom con l'approvazione della Strategia d'inclusione nazionale (SNIR) dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (RSC)<sup>51</sup>.

### La risposta politica al problema

Nel 2012, la SNIR (Strategia nazionale d'inclusione dei Rom) ha rappresentato una grande opportunità per reinserire le disposizioni regionali in un quadro di sistema nazionale e unificato nel rispetto delle misure locali. Si è già parlato (in *Roma Civil Monitor 1 e 2*)<sup>52</sup> del fatto che l'applicazione della strategia sia stata fortemente trascurata. La gestione centrale si è rivelata un punto debole, creando un quadro politico eterogeneo e discordante tra le varie regioni. Di conseguenza, solo undici regioni su venti hanno avviato riunioni consultive per concordare le modalità di implementazione della Strategia nazionale a livello locale. Le regioni con un'elevata presenza di Rom, come la Lombardia, dopo 8 anni non hanno nemmeno avviato questo processo. Secondo l'Associazione Romani *"Alla base di un miglioramento sostanziale e duraturo delle condizioni di esistenza della comunità romani, ci deve essere necessariamente un lavoro di riappropriazione, diffusione e approfondimento della memoria storica, della lingua e della cultura, che siano antidoti contro l'alienazione e la devianza sociale"*.

Nella relazione che accompagna la promulgazione della Legge, viene criticato il corpus delle precedenti leggi regionali che punta il dito contro la discontinuità del testo stesso. In particolare, si punta il dito contro l'equivalenza (implicita o esplicita) tra "cultura rom" e "nomade"; infatti, questa equivalenza ha fatto sì che la riduzione della protezione della cultura rom in questi testi legislativi si traduca nella protezione del diritto di sosta, e solo in alternativa incoraggiando le attività artigianali tradizionali. Al contrario, la difesa della cultura rom è contemplata esclusivamente in riferimento alla lingua rom. La cultura è quindi intesa non come una "comunità nomade" ma come una "comunità linguistica minoritaria". L'associazione Romani sostiene che *"le politiche culturali di oggi dovrebbero incoraggiare lo studio e la trasmissione della lingua alle generazioni future, affinché il patrimonio narrativo e la memoria della comunità possano contribuire a superare la perdita di identità associata alla perdita di autostima e al comportamento deviante"*.

Inoltre, lo studio di Romanès (da intendersi come un sistema linguistico unitario anche se articolato in diverse varianti), il suo lessico e la sua struttura, può essere un aiuto

<sup>50</sup> Ulderico Daniele, Stefano Pasta e Greta Persico, "From Public Enemy to Urban Ghost. Roma Migrants and the Dismantling of the Nomad Camp Systems in Milan and Rome", *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 4-3 (2018): 106-135. Vedi anche: <http://sfi.usc.edu/education/roma-sinti/en/questioni-aperte/identita-e-cittadinanza/una-minoranza-italiana.php>.

<sup>51</sup> UNAR, *Strategia nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Comunicazione N. 173/2011 della Commissione europea* (Roma: UNAR, 2012), p. 8.

<sup>52</sup> V. *Rapporto di monitoraggio della società civile sull'attuazione della strategia nazionale d'inclusione dei Rom in Italia 2018 e 2019*: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>.

inestimabile per cogliere elementi non secondari della storia, della mentalità e della "visione del mondo" dei Rom<sup>53</sup>.

In particolare, la legge riconosce la memoria del *Porrajmos* (2 agosto) e la Giornata internazionale della popolazione Rom, 8 aprile (art. 2); crea (articoli 3-6) un Osservatorio territoriale partecipativo delle comunità Rom (OTP)<sup>54</sup> e nomina (articoli 5-6) un Garante regionale per i diritti delle comunità Rom, le cui attività sono direttamente collegate a quelle dell'OTP.

Secondo l'attivista rom calabrese Luigi Bevilacqua (*Associazione Lav Romanò*), *"questa legge regionale rappresenta un'opportunità che, a seconda di come verrà applicata nei prossimi mesi e anni, diventerà un fallimento o un successo. Il riconoscimento della minoranza linguistica è positivo e soprattutto la sua rappresentanza all'interno dell'Osservatorio"*.

A breve con un bando di gara saranno selezionati quattro rappresentanti della comunità rom e cinque del mondo accademico e nominati membri dell'Osservatorio. Durante il suo lavoro al Consiglio regionale 2017-2019, Bevilacqua, in collaborazione con la Fondazione Romani, Idea Roma Onlus ed Eugema Onlus ha portato avanti il suo lavoro trasversalmente alle forze politiche e lontano dal clamore mediatico che è risultato nell'approvazione della legge. Egli conclude che *"il riconoscimento è un passo simbolico fondamentale, ora la sfida - a partire dall'Osservatorio - è migliorare concretamente le condizioni di vita della comunità rom"*.

<sup>53</sup> Position paper dell'Associazione Romani Italia:  
[http://www.fondazioneromani.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=334](http://www.fondazioneromani.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=334).

<sup>54</sup> Nel criticare le precedenti forme di consultazione previste dalle leggi regionali, si osserva che la tendenza era quella di escludere i membri della comunità scientifica-accademica. Questo organo denota anche una mancanza di indipendenza.

## MANCANZA DI DATI AFFIDABILI SU RSC

### Definizione del problema

L'Italia non raccoglie, né dispone di dati ufficiali/istituzionali disaggregati in base all'etnia relativi alla partecipazione, alle caratteristiche sociali e alle condizioni di vita dei Rom e dei Sinti. In Italia, infatti, non esistono dati attendibili sul numero reale di Rom e Sinti presenti sul territorio nazionale, né sul loro livello di istruzione, occupazione, condizione abitativa, aspettativa di vita e mortalità infantile. Anche la percentuale di stranieri e Rom apolidi e le loro possibilità di accesso ai servizi sociali e sanitari non sono note<sup>55</sup>.

L'assenza di informazioni precise sulle Comunità RSC rende difficile la formulazione di una definizione scientifica e accurata dei problemi legati alle condizioni abitative e sociali della popolazione Rom e Sinti, e incide negativamente sulla possibilità di sviluppare politiche pubbliche efficaci e impiegare al meglio le risorse disponibili. Senza dati statistici affidabili, infatti, è difficile stabilire quali siano gli obiettivi degli interventi da sviluppare, nonché determinare gli strumenti in grado di perseguire tali obiettivi, e infine fare valutazioni sull'impatto degli interventi pubblici attuati. Ciò ha un impatto anche sull'immaginario sociale sui RSC e influisce negativamente sull'opinione pubblica e sulle politiche, come già evidenziato nel capitolo precedente del presente rapporto.

La mancanza di dati non è circoscritta all'Italia, ma è in realtà una prassi dominante in un numero elevato di Paesi europei<sup>56</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, la maggior parte delle informazioni disponibili sulle condizioni di vita e sulle caratteristiche socio-demografiche dei Rom e dei Sinti presenti sul territorio nazionale deriva da ricerche scientifiche condotte da università, organismi di ricerca o dalle ONG, o da informazioni detenute dalle autorità locali e dalle organizzazioni del terzo settore che realizzano progetti rivolti a Rom e Sinti. Anche se queste ricerche sono molto spesso approfondite<sup>57</sup>, i dati raccolti non sono in grado di fornire un quadro informativo

<sup>55</sup> Ad oggi, l'unica indagine che raccoglie i dati sul livello di istruzione, occupazione, condizione abitativa di Rom e Sinti presenti sul territorio nazionale è il Rapporto nazionale inclusivo dell'UE sul lavoro e l'inclusione sociale dei Rom in Italia pubblicato nel 2011 dalla Casa della Carità. Le poche altre indagini disponibili che raccolgono e analizzano i dati su scala nazionale sono: Oltre il separatismo socio-abitativo. Uno studio volto a promuovere la governance delle politiche e degli strumenti per l'inclusione sociale e la lotta alla discriminazione dei Rom, Sinti e Caminanti (<http://www.irefricerche.it/File/File/REPORT/Oltre%20il%20separatismo%20socio-abitativo%20SINTESI%20new%20logos.pdf>.); Cittalia/Anci, Insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia ([https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2017/04/Gli\\_insediamenti\\_Rom\\_Sinti\\_e\\_Caminanti\\_in\\_Italia.pdf](https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2017/04/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_Italia.pdf)); Association 21 Luglio, Rapporto annuale 2018 (<https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2019/04/rapporto-annuale-2018.pdf>).

<sup>56</sup> I paesi dell'UE che non identificano ufficialmente la popolazione Rom sono: Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia, Regno Unito. I paesi dell'UE che identificano ufficialmente la popolazione Rom in base all'autoidentificazione sono: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Ungheria.

<sup>57</sup> Sulla base delle varie ricerche svolte nel corso degli anni e dei dati conservati dalle autorità e dalle associazioni locali, è possibile, ad esempio, avere informazioni sui campi in cui vivono i Rom e i Sinti, quali sono le loro condizioni igieniche e la loro salute, nonché i problemi legati all'accesso alle opportunità di lavoro e alla scuola di frequenza dei minori. Al fine di migliorare la conoscenza statistica delle popolazioni Rom e Sinti, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, l'Istituto nazionale di statistica e l'Associazione nazionale dei comuni italiani hanno condotto un'indagine dettagliata sulle fonti di dati esistenti in quattro comuni: Napoli, Bari, Catania e Lamezia Terme. Per ogni fonte identificata, sono state rilevate le seguenti informazioni: - popolazione di riferimento, sia che si tratti di un gruppo etnico specifico o di un particolare sottogruppo di popolazione (ad esempio scolari, studenti, dipendenti o utenti di servizi sociali); - criterio di identificazione della popolazione RSC, distinguendo tra autoidentificazione ed eteroidentificazione, specificando anche le variabili dei soggetti e proxy (ad esempio lingua, religione, paese di origine e simili) che consentono l'identificazione; - osservazione o unità di riferimento (ad es. individui o popolazione; gruppi/agggregazioni); - contenuto dei dati, con particolare riferimento ai principali assi della strategia (alloggio, occupazione, sanità e istruzione); - frequenza della raccolta dei dati; - periodo di riferimento degli ultimi dati disponibili; - natura dei

esaustivo sulle condizioni sociali e di vita dei Rom in Italia, poiché i dati raccolti sono molto spesso legati a territori specifici, che raramente affiorano a livello regionale, e vengono raccolti con diverse metodologie che non ne consentono il confronto.

## Contesto e causa del problema

Uno dei principali problemi legati alla raccolta dei dati sulla popolazione Rom e Sinti riguarda la definizione stessa della popolazione Rom e Sinti. La questione della definizione categorica di chi può o non può essere considerato Rom, tema presente anche nel dibattito in corso, non sembra aver trovato una soluzione, né sul piano scientifico né sul piano politico e legislativo.

A livello epistemologico, Rom e Sinti sono delle categorie e sono allo stesso tempo politiche, sociali e scientifiche, i cui significati vengono attenuati a seconda dei contesti e dei modi in cui vengono utilizzate. Come tutte le categorie, viene essenzialmente usata per distinguere alcuni soggetti da altri, ma, come Leonardo Piasere<sup>58</sup> notò già nel 1995, parlando di studi scientifici, essa si distingue da una struttura molto particolare e anche se mancano tratti necessari e sufficienti per poterla definire come una categoria monotetica, è stata a lungo trattata come tale, scatenando molte contraddizioni<sup>59</sup>.

Sembra infatti che non esista un criterio o un approccio "onnicomprensivo ed esclusivo" per determinare chi è Rom e chi non lo è. Ci sono paesi in cui i Rom sono riconosciuti come minoranza e altri dove non lo sono. Inoltre, non tutti coloro che si definiscono o sono definiti come Rom parlano la stessa lingua o condividono la stessa religione. Per di più, i gruppi Rom hanno origini geografiche diverse, così come lo sono le loro condizioni socioeconomiche. Anche i livelli di partecipazione alla vita politica dei paesi in cui vivono cambiano in modo significativo, sia in termini di partecipazione attiva che di partecipazione passiva. La complessità nel definire i Rom e i Sinti ha portato molti paesi in grado di raccogliere dati ufficiali sui Rom ad avvalersi dell'autodefinizione delle parti interessate<sup>60</sup>.

Va sottolineato che l'opportunità di raccogliere dati su base etnica è particolarmente controversa, e non vi è un accordo unanime sulla questione tra gli studiosi<sup>61</sup>.

Tuttavia, diversi organismi internazionali hanno evidenziato la necessità di raccogliere questo tipo di dati al fine di pianificare politiche antidiscriminatorie.

dati (provenienti da fonti pubbliche o private); - livello di accesso ai dati; - trasmissione di dati ad altre autorità o istituzioni. Per maggiori informazioni vedere:

[https://www.istat.it/it/files//2017/02/Fonti\\_di\\_dati\\_sulla\\_popolazione\\_RSC.pdf](https://www.istat.it/it/files//2017/02/Fonti_di_dati_sulla_popolazione_RSC.pdf)

<sup>58</sup> Piasere L. (1995), *Introduction to Piasere L. (c. Of), Wandering communities, Gypsy communities*, Liguori, Naples, pp. 3-38.

<sup>59</sup> La maggior parte degli studiosi concorda sul bisogno di identificare i soggetti in grado di: parlare *romani* come lingua comune (più o meno cambiato nel tempo e diverso in base ai gruppi), e il nomadismo. Sulla base di questi elementi, non sempre riconducibili a tutti i gruppi Rom, sono state gettate le basi per la codificazione di una *conoscenza* sui Rom che è stata trasmessa dal livello di ricerca scientifica al livello di azione politica. L'istituzione dei campi sosta in Italia come principale modello abitativo riservato alle minoranze Rom deriva proprio dalla loro considerazione indistinta di soggetti nomadi appartenenti a gruppi con caratteristiche estremamente eterogenee.

<sup>60</sup> Il problema dell'identificazione di criteri e approcci "onnicomprensivi ed esclusivi" non riguarda solo il caso dei Rom. Il concetto di origine etnica è un concetto composito. L'origine etnica composita significa, di regola, che essa è costituita da diverse caratteristiche come la lingua, la religione, le tradizioni, il patrimonio culturale o la discendenza. Tali caratteristiche, come hanno sottolineato gli studi antropologici, non sono statiche, ma cambiano nel tempo.

<sup>61</sup> Alcuni studiosi del razzismo contemporaneo sostengono che la raccolta di dati etnici può contribuire all'essenzializzare i gruppi etnici oppure contribuisce, anche se indirettamente, alla discriminazione razziale. V.: Gallissot R., Kilani M., Annamaria R. (2000), *L'imbroglio ethnique en quatorze mots-clés*, Payot-Lausanne, Paris.



L'ECRI è stato il primo organo regionale a sostenere la raccolta di dati etnici in modo coerente e completo al fine di valutare l'efficacia delle politiche rivolte ai gruppi di minoranze etniche<sup>62</sup>.

Il Comitato europeo dei diritti sociali ha richiesto alle autorità nazionali di raccogliere i dati sulla parità al fine di informare i creatori delle politiche. Il Comitato ha affermato che "laddove è evidente che una determinata categoria di persone è, o potrebbe essere, discriminata, è dovere delle autorità nazionali" raccogliere dati per valutare l'entità del problema.<sup>63</sup> La raccolta e l'analisi dei dati etnici (con le dovute garanzie per la privacy e contro altri abusi) è indispensabile per la formulazione di una politica razionale<sup>64</sup>.

Il Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani è andato oltre, affermando che la Commissione europea dovrebbe avviare una procedura di infrazione se uno Stato membro continua ad interpretare erroneamente le disposizioni dell'UE in materia di protezione dei dati, come ad esempio non consentire la raccolta di dati sull'appartenenza ad una razza o etnia<sup>65</sup>.

Da un punto di vista legislativo, a livello europeo, l'Unione europea non vieta la raccolta di dati su base etnica se vengono messe in atto garanzie in materia della protezione dei dati. Nessuno Stato membro impone un divieto assoluto di raccolta di dati etnici a condizione che la raccolta dei dati etnici sia effettuata in conformità alla Direttiva sulla protezione dei dati (Direttiva 95/46/CE [1995] OJ L281/31.). L'articolo 8 (1) vieta il trattamento dei dati personali in relazione a determinate categorie speciali, compresi i dati relativi all'origine etnica. Ciò è tuttavia soggetto a eccezioni qualora vengano messe in atto garanzie in materia di protezione dei dati.

I dati sull'origine etnica possono essere raccolti nei seguenti casi:

1. se sono riferiti a tutte le minoranze, secondo il principio dell'autodefinizione degli individui che può essere fatta esclusivamente su base volontaria;
2. se il diritto alla privacy delle persone è rispettata;
3. se vengono utilizzati solo a livello aggregato e con l'obiettivo di combattere le disuguaglianze e sostenere azioni positive per contrastare le discriminazioni su base etnica.

Pertanto, se in Italia tali presupposti fossero soddisfatti, non vi sarebbe alcun impedimento in linea di principio a raccogliere i dati su una minoranza specifica, compresi i Rom e i Sinti<sup>66</sup>. Al momento, tuttavia, l'unica possibilità di raccogliere dati disaggregati riguardanti una minoranza (compresi Rom e Sinti) è rappresentata dal censimento generale della

<sup>62</sup> V. ad esempio la Raccomandazione n. 4 di politica generale dell'ECRI sulle indagini nazionali sull'esperienza e la percezione della discriminazione e del razzismo dal punto di vista delle potenziali vittime, adottata il 6 marzo 1998.

<sup>63</sup> V. Centro europeo per i diritti dei Rom v. Grecia, Denuncia n. 15/2003, decisione nel merito dell'8 dicembre 2004, n. 27.

<sup>64</sup> V. Centro europeo per i diritti dei Rom v. Grecia, Denuncia n. 27/2004, decisione nel merito del 7 dicembre 2005, n. 23.

<sup>65</sup> Nazioni Unite, Dichiarazione di fine della missione sulla Romania, del professor Philip Alston, Relatore speciale del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite sulla povertà estrema e i diritti umani, disponibile all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16737&LangID=E#sthash.42v5AeFT.dpuf>

<sup>66</sup> Va ricordato che in Italia i Rom e i Sinti non sono ufficialmente riconosciuti come minoranza secondo la legge n.482 del 1999 che, sulla base del criterio linguistico e della presenza storica, definisce e protegge solo alcune delle minoranze presenti sul territorio.

popolazione e dell'alloggio, effettuato dall'Istat, l'Istituto Nazionale di Statistica, ma attualmente, il censimento non prevede l'indagine della variabile di origine etnica.

Disporre di dati aggregati sulla base dell'etnia consentirebbe di ottenere informazioni sui RSC e sulla popolazione totale, e questo dato potrebbe facilitare lo sviluppo di una serie di indicatori per misurare il grado di inclusione sociale e di partecipazione della minoranza RSC,

nonché per monitorare l'efficacia delle politiche e degli interventi implementati per incoraggiare i loro processi di integrazione<sup>67</sup>.

Va tuttavia sottolineato che vi sono limiti anche per l'utilizzo di questo tipo di dati. Le esperienze di quei paesi che hanno già raccolto dati in base all'etnia, testimoniano che ci sono limiti anche in questo tipo di raccolta, in quanto si tendono a sottostimare, anche in modo significativo, i dati numerici relativi alla presenza dei Rom. Questa situazione è in gran parte dovuta ai pregiudizi diffusi nei confronti dei RSC, che rendono molti Rom riluttanti a rivelare la propria etnia<sup>68</sup>. Secondo il rapporto "No data – No progress"<sup>69</sup> nei paesi in cui la presenza di Rom e Sinti è rilevante, i dati ufficiali tendono ad avere risultati sottostimati circa la loro presenza in un range compreso tra il 45% e il 99%, se confrontati con i dati raccolti da organizzazioni non governative e organizzazioni no profit. Questo divario fa sì che i dati esposti mettano a repentaglio le scelte politiche calibrate su dati ufficiali, ma fuorvianti.

## Una risposta politica al problema

L'assenza di dati e informazioni sulla presenza e le condizioni di vita di Rom e Sinti è evidenziata nella Strategia nazionale per l'inclusione dei Rom in Italia come una questione cruciale. Al fine di colmare la mancanza di informazioni, nel giugno 2017 è stato istituito il Gruppo nazionale di lavoro statistico RSC, con il coordinamento dell'Istituto Italiano di Statistica (Istat). Al Gruppo di lavoro partecipano le amministrazioni centrali interessate (Ministeri), ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e un rappresentante della comunità RSC.

L'Istat, dopo aver condotto un'indagine pilota in quattro comuni italiani sulle fonti di dati disponibili sulla popolazione RSC<sup>70</sup> ha avviato un'indagine su Rom e Sinti coinvolti in processi di transizione abitativa con la quale si vuole superare i campi. L'indagine ha lo scopo di analizzare la misura in cui il processo di transizione abitativa influisce sulla loro inclusione sociale e coinvolge tutte le città italiane con una popolazione di 15.000 abitanti che hanno realizzato o promosso progetti e interventi di transizione abitativa rivolta ai Rom e ai Sinti tra il 2012 e il 2019.

Un'altra ipotesi di raccolta dati sulle condizioni sociali della popolazione Rom e Sinti in Italia potrebbe essere quella di concentrare la raccolta di informazioni solo sulla parte della popolazione Rom e Sinti che vive nei campi, preparando un'indagine ad hoc. In questo modo andranno perse le informazioni relative all'Universo Rom in Italia, ma sarà

<sup>67</sup> Si allega l'elenco di indicatori che possono essere costruiti in presenza di dati che rilevano l'etnia (Allegato 1).

<sup>68</sup> Ad esempio, in Albania, secondo le fonti ufficiali sono circa 1.300 Rom presenti nel Paese, tuttavia altre fonti stimano che vi siano fino a 120.000 Rom. In Montenegro, secondo le fonti ufficiali sono circa 2.826 Rom sul territorio nazionale, tuttavia altre fonti stimano che il numero sia tra 20.000 e 27.000. In Romania, secondo le fonti ufficiali ci sono 620.000 Rom nel Paese, tuttavia altre fonti dichiarano che la comunità Rom in Romania conta tra 1,5-2,5 milioni di persone. Situazioni simili si verificano in: Bosnia ed Erzegovina; Bulgaria; Croazia; Repubblica Ceca; Ungheria; Macedonia; Serbia; Slovacchia.

<sup>69</sup> Il rapporto è disponibile al seguente link: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/165c9e47-6056-4abf-97fb-4fa2d67f695c/no-data-no-progress-20100628.pdf>

<sup>70</sup> [https://www.istat.it/it/files//2017/02/Fonti\\_di\\_dati\\_sulla\\_popolazione\\_RSC.pdf](https://www.istat.it/it/files//2017/02/Fonti_di_dati_sulla_popolazione_RSC.pdf)

finalmente possibile avere dati affidabili sulla porzione di popolazione Rom che a causa dell'esclusione abitativa soffre maggiormente.

Un altro metodo per raccogliere dati sulla base dell'etnia potrebbe essere quello di cambiare il focus dell'indagine da "Rom" a "Territori", ovvero località sul territorio in cui vengono promosse iniziative di inclusione e partecipazione. Questo tipo di indagine potrebbe fornire informazioni su come i diversi territori (regioni e/o comuni) si muovono per facilitare i processi di inclusione sociale e di partecipazione dei Rom e dei Sinti. Le informazioni sui processi di partecipazione e inclusione potrebbero essere raccolte sulla base degli indicatori che ha reso disponibile la SNIR in relazione ai quattro settori: istruzione, occupazione, alloggio e salute<sup>71</sup>. Le informazioni raccolte seguendo questa metodologia potrebbero fornire dati sul potenziale di inclusione dei diversi territori, individuando una serie di fattori oggettivi in grado di influenzare, in termini positivi o negativi, il progresso dei processi di inclusione e della partecipazione dei Rom e dei Sinti all'interno di ciascun contesto territoriale<sup>72</sup>.

Sulla base delle informazioni raccolte, potrebbe essere possibile disegnare delle "mappe territoriali" che servirebbero come strumenti da utilizzare per misurare il *potenziale di inclusione* che ciascun territorio manifesta, fornendo al contempo informazioni relative al diverso grado di implementazione della Strategia nazionale su tutto il territorio nazionale. Va sottolineato, infatti, che uno dei problemi legati all'implementazione della Strategia nazionale è il fatto di essere limitata a piccoli territori nazionali<sup>73</sup>.

Si osserva, inoltre, che l'attuale Strategia italiana per l'inclusione dei RSC non include nessun indicatore per la valutazione, né alcun riferimento alla metodologia di monitoraggio. Si tratta di una grave lacuna per due motivi principali: in primo luogo, perché ciò non consente un monitoraggio continuo delle azioni previste, sulla base delle quali, se necessario, potrebbe essere possibile ricalibrare gli interventi. In secondo luogo, perché dopo sette anni dalla stesura della Strategia, l'Italia non dispone di alcuna informazione attendibile sul reale grado della sua implementazione.

<sup>71</sup> In Allegato sono elencati i possibili indicatori costruiti dopo aver fissato gli obiettivi della Strategia nazionale per l'inclusione dei RSC in Italia (Allegato 2).

<sup>72</sup> In Italia una metodologia analoga è già stata utilizzata dal Consiglio nazionale per l'economia e il lavoro in collaborazione con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'elaborazione di rapporti annuali relativi all'*Indice di integrazione degli immigrati in Italia*.

<sup>73</sup> Cfr. capitolo *Governance e quadro politico generale nella Monitoraggio della società civile sull'implementazione della Strategia nazionale d'inclusione dei Rom in Italia*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08397637-b1ae-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/PDF-format>

## NECESSITÀ DI CONTRO-NARRAZIONI SULLE COMUNITÀ RSC

### Definizione del problema:

Secondo Nazzareno Guarnieri, attivista rom e presidente dell'Associazione Romani e UCRI: *"Anche se le Comunità Rom risiedono storicamente in diverse aree del nostro paese, vivono in case, lavorano regolarmente e contribuiscono attivamente al contesto locale in cui vivono, i Rom sono ancora comunemente identificati come nomadi, stranieri, residenti dei campi, mendicanti, o sono definiti attraverso altri stereotipi che non rispecchiano tutta la realtà Rom. Molte famiglie Rom e Sinti si sono da tempo stabilite in diversi contesti locali e sono diventate parte integrante del panorama sociale e culturale locale. La storia di diversi piccoli e grandi centri del nostro Paese è infatti anche una storia di relazioni profonde e intense tra le società locali e le comunità rom, arrivate in diversi periodi storici, tra il XIV e il XX secolo. Attraverso questa "lunga storia" di interazione, si sono strutturati rapporti stratificati con le comunità locali che hanno influenzato lo sviluppo economico e culturale di molte aree del nostro Paese. Questi gruppi RSC appartengono a comunità di una minoranza linguistica storica, ancora eterogenea in termini linguistici, con valori culturali comuni e la specificità di una singola comunità, che è costantemente costretta a subire la negazione dei diritti fondamentali, e si mette al centro dell'attenzione pubblica solo in occasione dello sfruttamento politico, che spesso promuove atteggiamenti razzisti basati su pregiudizi storicamente associati alla minoranza rom".* Per questo l'Associazione Romani, insieme a molte altre ONG Rom come l'UCRI e Movimento Kethane sottolineano l'urgente necessità di avviare un dibattito pubblico per mettere in evidenza nuove narrazioni sulla minoranza Rom. Queste narrazioni dovrebbero essere capaci di rappresentare tutta la realtà Rom, e non solo la realtà dei più emarginati, come quelli che vivono in campi nomadi, regolari o informali. Due importanti ONG Rom in Italia (Fondazione Romani e UCRI) affermano che *"è importante rendere visibili le preziose storie di Rom che non hanno bisogno di assistenza sociale, ma che hanno dato il loro contributo positivo alla società. È urgente rompere questo cerchio e promuovere e diffondere informazioni e storie in grado di confutare quelle credenze sociali e culturali che alimentano pregiudizi, discriminazioni e antiziganismi".*

Secondo Giovanni Agresti della *Fondazione Romani*, le rappresentazioni sociali negative della minoranza rom operano seguendo un andamento circolare negativo: il forte pregiudizio non permette al pubblico di conoscere - e quindi possibilmente di apprezzare, riconoscere e integrare - le Comunità RSC, mentre la mancanza di conoscenza della RSC contribuisce al pregiudizio diffuso. Anche se oggi sappiamo molto poco di questa minoranza dalle numerosissime sfaccettature e che vive in condizioni molto diverse da quelle ordinarie, possiamo comunque mettere in evidenza due caratteristiche comuni che potrebbero raggruppare i diversi gruppi Rom presenti sul territorio italiano che sono "invisibili" e "iper-visibili" allo stesso tempo.

- a) *Invisibili*, perché è una minoranza linguistica "fuorilegge", non legalmente riconosciuta dallo Stato la cui Costituzione tra i suoi principi fondamentali (art. 6) vanta la "protezione delle minoranze linguistiche", e per questo gli organismi nazionali (accademie, associazioni, istituzioni) e le principali istituzioni continentali dell'Europa hanno ripetutamente sollecitato questo riconoscimento<sup>74</sup>; *invisibili*,

<sup>74</sup> Ci riferiamo in particolare al Consiglio d'Europa e ai vari rapporti ufficiali (quattro ad oggi) sull'implementazione da parte dell'Italia della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, un trattato adottato a Strasburgo nel 1995 ed entrato in vigore nel 1998. In questi rapporti, e in particolare nei più recenti, la commissione degli esperti del Consiglio d'Europa ha posto particolare enfasi al fatto che il Governo italiano non ha ancora riconosciuto i Rom come minoranza linguistica e alla crescente discriminazione nei loro confronti. Il quinto rapporto è stato inviato dal Governo italiano l'8 aprile 2019 ed è in attesa di

perché, come precedentemente ribadito, questa minoranza è frammentata in gruppi che sono molto eterogenei in termini di origine, condizioni di vita, status sociale; *invisibili* perché ci sono pochi studi e ricerche sulla loro varietà e complessità.

- b) *Ipervisibili*, perché ciò che si sa sulla minoranza rom è quasi esclusivamente legato alle notizie, generalmente provenienti da notizie di cronaca, e di conseguenza l'opinione pubblica non può che associare questa minoranza alla criminalità, alla violenza e al degrado<sup>75</sup>; *ipervisibili*, perché, contro ogni buon senso, e anche contro ogni specifica raccomandazione istituzionale europea<sup>76</sup>, sia la stampa sia le istituzioni perseverano nel designare questa comunità come "nomade", distorcendone la stessa rappresentazione e, di conseguenza, mettendo a repentaglio ogni azione e attenzione nei loro confronti, anche se benevole<sup>77</sup>.

## Contesto e causa del problema

I dati più recenti, elaborati nel 2015 dal Centro di ricerca Pew riguardanti la diffusione dell'incitamento all'odio in Europa, descrivono i Rom come il bersaglio preferito dell'odio etnico e hanno inoltre rivelato che in Italia si ha la percentuale più alta (86%) della diffusione di discorsi ostili rivolti alle comunità Rom, anche se questi gruppi rappresentano solo lo 0,2% della popolazione italiana<sup>78</sup>.

Perché tanta ostilità e disprezzo nei confronti di Rom e Sinti in Italia? Secondo dati statistici ampiamente distribuiti, i Rom non rappresentano nessun tipo di emergenza o minaccia per la sicurezza pubblica<sup>79</sup>. Perché allora quando parliamo o scriviamo di Rom e Sinti includiamo sempre una riflessione sul crimine? Per riassumere, è possibile fare riferimento a tre grandi ipotesi all'origine dell'antigitanismo in Italia nell'era contemporanea:

1. La minoranza Rom non è riconosciuta come tale e ha perso gran parte della sua lingua e, di fatto, anche della memoria storica. Emarginati, spesso ghettizzati, tagliati fuori dalla dialettica sociale perché sono generalmente l'oggetto e non il soggetto delle politiche pubbliche e anche perché sono difficilmente in grado di dispiegare un'élite qualificata e coesa in qualsiasi momento.
2. La diffusa incapacità delle istituzioni (a livello locale, regionale e nazionale) che non riescono o non sono disposte a decifrare, riconoscere e comprendere la minoranza rom per ciò che essa è realmente, quindi commettono sistematicamente errori di valutazione e rimangono troppo spesso vittime di una lotta politica, e di conseguenza sostengono il pregiudizio invece di opporsi ad esso.
3. La mancata elaborazione di una retorica e di un arsenale giuridico per lottare contro l'antigitanismo, forma specifica di razzismo che negli ultimi anni ha visto

valutazione da parte degli esperti del Consiglio d'Europa. Per seguire l'iter del documento, v.: <https://www.coe.int/en/web/minorities/italy>

<sup>75</sup> In una recente ricerca, abbiamo dimostrato che in circa un secolo e mezzo di edizioni quotidiane del Corriere della Sera, il più importante quotidiano nazionale, la parola "zingari" non è mai associata alla lingua; inoltre, più della metà delle citazioni dei Rom si riferisce a contesti legati alla criminalità. V. Agresti, Giovanni. 2017. "Per il riconoscimento dei rom come minoranza", in Astori, Davide (ed.). Esperanto e lingue minoritarie. Milano: FEI - Federazione Esperantista Italiana, p. 68.

<sup>76</sup> Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza. Terza relazione sull'Italia, adottata il 16 dicembre 2005, pubblicata a Strasburgo il 16 maggio 2006 (cfr. n. 95).

<sup>77</sup> Spesso assistiamo a forme molto pericolose di iper-correttivismo socio-culturale, secondo le quali, ad esempio, i bambini rom non dovrebbero frequentare la scuola e le famiglie dovrebbero essere accolte nei "campi nomadi" solo per sostenere presunti tratti culturali ed etnici della popolazione rom.

<sup>78</sup> Pew Research Centre. *Faith in European Project Reviving*. giugno 2015.

<sup>79</sup> V. i dati esposti nella Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (SNIR) <http://www.unar.it/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf>

un'impennata, accompagnata da episodi di tensione e violenza. Al centro della costruzione dell'odio c'è la demonizzazione sia attraverso i media convenzionali che attraverso i social media.

Tra il 1990 e il 2015 l'Ansa, una delle principali agenzie di stampa italiane, ha dedicato 110 mila comunicati stampa su Rom e Sinti. La ricerca sulla rappresentazione mediatica la migrazione dei rom rumeni verso l'Europa occidentale condotta da Eva Rizzin, ricercatrice di origini rom, nell'ambito del progetto Migrom<sup>80</sup> in collaborazione con l'Università di Verona ha rivelato un costante "rumore" verso queste comunità che hanno raggiunto il loro picco tra il 2007 e il 2008, quando la Romania e la Bulgaria sono diventate Stati membri dell'UE. In seguito, il Governo Berlusconi aveva dichiarato lo stato di emergenza in relazione alle comunità "nomadiche", conducendo altresì censimenti basati sull'etnia, un'emergenza, questa, dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato nel 2011. In quegli anni la narrazione era permeata di odio non tanto nei confronti degli autori dei crimini, ma verso l'intera comunità rom. Anche negli anni successivi, la rappresentazione dei Rom e dei Sinti continuò ad essere legata alla logica della demonizzazione. Si è persino andato così lontano da paragonarli agli animali, con termini che istigano la violenza e l'odio, portando le soluzioni proposte dai rappresentanti delle istituzioni sui titoli dei giornali e delle pubbliche amministrazioni con evidenti segnali di istigazione all'odio razziale. Ad esempio, i giornali titolavano così: "Per i Rom servirebbero i forni" – Bufera al consiglio comunale (*Corriere della Sera*, 31 ottobre 2014), e in altri casi, "Il padre della quattordicenne violentata da alcuni rom ha dichiarato "che sia fatta giustizia, altrimenti la farò io" (*Il Giornale*, 5 novembre 2017).

Nel frattempo, la voce dei Rom manca nei media. Non sono considerati una comunità con cui la stampa debba avere un rapporto diretto, soprattutto per quanto riguarda gli eventi che li riguardano in prima persona. Questo causa anche il problema della verifica delle fonti giornalistiche, poiché spesso si limitano a copiare un comunicato dell'agenzia senza verificare i fatti e senza far riferimento alle regole deontologiche della professione. Per uscire dalla logica dell'odio, è necessario cambiare la narrazione e aprire la strada a un processo di "normalizzazione" che significa cominciare a descrivere i Rom come persone che già vivono come parte integrante della società, ma vittime di un forte razzismo che fa temere le intere comunità e quindi li induce a nascondersi.

L'utilizzo, in un'ottica negativa, degli aspetti etnici nella costruzione della figura dei Rom è evidentemente legata alla mancanza di dati reali sulla popolazione rom, ad uno scarso giornalismo investigativo oggettivo e ai pregiudizi dei giornalisti. È necessario sottolineare che l'Ordine dei giornalisti dispone di un importante punto di riferimento a livello nazionale per garantire la non-discriminazione su base etnica: la "Carta di Roma"<sup>81</sup>, un protocollo deontologico approvato dal Consiglio nazionale del Ordine dei giornalisti e dalla Federazione Nazionale Stampa Italiana che si riferisce alle regole contenute nella Carta dei doveri dei giornalisti, con particolare attenzione al dovere fondamentale di rispettare la persona e la sua dignità e di non discriminare nessuno per motivi legati a religione, razza, genere, condizioni mentali e fisiche, opinioni politiche. La Carta di Roma impone ad ogni giornalista professionista di prestare la massima attenzione al trattamento delle informazioni, attenendosi a quanto segue:

- a) Usare termini giuridicamente appropriati sempre al fine di restituire al lettore e all'utente la massima aderenza alla realtà dei fatti, evitando l'uso di termini impropri;
- b) Evitare la diffusione di informazioni imprecise, sommarie o distorte su minoranze, richiedenti asilo, rifugiati, vittime della tratta e migranti;

<sup>80</sup> <http://profs.formazione.univr.it/creaa/migrom-project/>

<sup>81</sup> <https://www.cartadiroma.org/cosa-e-la-carta-di-roma/codice-deontologico/>

- c) Tutelare i richiedenti asilo, i rifugiati, le vittime della tratta ed i migranti che scelgono di parlare con i giornalisti, adottando quelle accortezze in merito all'identità ed all'immagine che non consentano l'identificazione della persona al fine di evitare di esporre loro stessi e i familiari a ritorsioni, tanto da parte di autorità del paese di origine, che di entità non statali o di organizzazioni criminali;
- d) Interpellare, quando possibile, esperti ed organizzazioni specializzate in materia, per poter fornire al pubblico informazioni in un contesto chiaro e completo, che guardi anche alle cause dei fenomeni.

Nonostante la sua rilevanza e il significato, questo regolamento è raramente rispettato, e le Comunità Rom sono demonizzate dagli organi di informazione, come è accaduto negli ultimi anni nei social media.

Il rapporto della commissione Jo-Cox<sup>82</sup> sottolinea inoltre la diffusione e la diversificazione della produzione di contenuti razzisti nell'ultimo decennio. Mentre i media tradizionali svolgono ancora un ruolo cruciale nella diffusione dei pregiudizi, i blog, i gruppi di Facebook e altri social media hanno anch'essi iniziato a contribuire in maniera spudorata alla diffusione dei discorsi antigitani. Come sottolineato in RCM 1, l'antigitanismo si è standardizzato, il che significa che è diffuso e che sta diventando sempre più pervasivo e onnipresente. Diversi studi<sup>83</sup> fanno notare che con il Web 2.0 c'è una proliferazione policentrica del razzismo in generale e dell'antigitanismo in particolare. In relazione a ciò, l'incitamento all'odio è diventato più pervasivo rispetto all'accettazione sociale. Anche se non mancano impressionanti episodi di violenza, la caratteristica peculiare è il processo della sua normalizzazione, favorito dalla moltiplicazione dei produttori di odio sul web. Oggi, i protagonisti dell'incitamento all'odio e dei discorsi basati sui pregiudizi sono infatti diversificati e diffusi. Accanto ai media convenzionali, l'incitamento all'odio è diffuso anche dai siti web dei singoli territori, dai blog autoprodotti di informazione e controinformazione, dai gruppi e dalle pagine private dei singoli utenti sulle reti social e dalle applicazioni di messaggistica istantanea. Alcune di queste forme possono confluire nell'incitamento all'odio online, inteso dal Consiglio d'Europa come "comprensivo di tutte le forme di espressione miranti a diffondere, fomentare, promuovere o giustificare l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo o altre forme di odio basate sull'intolleranza, tra cui l'intolleranza espressa sotto forma di nazionalismo aggressivo e di etnocentrismo, la discriminazione e ostilità nei confronti delle minoranze, dei migranti e delle persone di origine immigrata."<sup>84</sup>

Come osserva il recente Curriculum di Educazione Civica Digitale (MIUR, 2018), l'emergere del social web mette in discussione l'educazione all'informazione, con la consapevolezza che la formazione del pensiero critico non è più sufficiente. Essere in grado di leggere i messaggi in maniera critica non è più sufficiente, in quanto rappresenta solo la metà del lavoro. Non è più sufficiente istruire il lettore, va istruito anche il produttore di contenuti, che altro non è che lettore, il cui ruolo si è trasformato grazie agli smartphone. Ciò significa che, insieme al pensiero critico, è necessario sviluppare la responsabilità, intesa come una valutazione delle conseguenze delle proprie azioni, di coloro che (tutti gli utenti del Web 2.0) producono informazioni.

## Una risposta politica al problema

Non esistono programmi governativi volti a promuovere la discriminazione positiva per le popolazioni RSC, al fine di aumentare la loro presenza nella pubblica amministrazione,

<sup>82</sup> Jo-Cox Commission, *rapporto finale 2017*, p. 90, <http://website-pace.net/documents/19879/3373777/20170825-JoCoxCommission-IT.pdf>

<sup>83</sup> Stefano Pasta, "Racisms 2.0. Socio-educational analysis of online hatred", Brescia, Morcelliana-Scholé, 2018.

<sup>84</sup> Consiglio d'Europa, Comitato dei ministri, Raccomandazione n. (97) 20.

nella polizia o negli uffici e tribunali dei pubblici ministeri. Queste politiche sono raramente applicate in Italia, e sono ancor di più indisponibili nel caso della popolazione RSC. Per quanto riguarda i fondi, non esistono piani strutturali o finanziamenti specifici per promuovere la contro-narrazione sulla popolazione RSC, quindi le ONG possono avere accesso solo ai Fondi europei stanziati per la lotta contro l'antiziganismo, come il programma Diritti di uguaglianza e cittadinanza (REC) 2014-2020 della Commissione europea.<sup>85</sup> Nel novembre 2016, l'UNAR ha pubblicato l'Avviso pubblico per la promozione di azioni positive<sup>86</sup> con una delle aree dedicate alla popolazione RSC (budget di 200.000 EUR). Sono state approvate quattro proposte per le popolazioni RSC, ma finora i fondi non sono ancora stati trasferiti alle ONG.

D'altra parte, non è mai stato messo in discussione se i partiti politici e i media che diventano protagonisti dell'istigazione all'antiziganismo possano beneficiare dei fondi pubblici, anche in caso di condanne.

Triantafillos Loukarelis, direttore dell'UNAR, ha recentemente sottolineato la necessità di promuovere e attuare azioni e progetti volti a diffondere narrazioni positive su Rom e Sinti *"Dobbiamo promuovere contro-narrazioni, al fine di dimostrare che queste comunità, con una ricchissima storia e tradizione, hanno contribuito positivamente alle organizzazioni sociali e all'arte, e hanno una memoria storica, che li ha visti perseguitati durante la Seconda guerra mondiale"*. Tuttavia, nella sua dichiarazione ha sottolineato la difficoltà della stessa UNAR di promuoverli, in quanto il loro *"è un ufficio tecnico che senza un impulso politico non può fare molto"*.

Per questo motivo, il presente rapporto sottolinea l'importanza di individuare le contro-narrazioni come elemento chiave per combattere la diffusione dell'antiziganismo intervenendo su diversi livelli e con vari attori, tra cui i media e i social media. È possibile elencare alcuni riferimenti legislativi specifici. Nella legislazione nazionale italiana, il primo riferimento alla lotta contro l'incitamento all'odio è la legge n. 654 del 1957, con la quale l'Italia ha ratificato la Convenzione di New York sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale; l'art. 3 punisce coloro che propagano idee basate sulla superiorità o sull'odio razziale con la reclusione, o istiga a commettere o commette atti di violenza o provocazione alla violenza nei confronti di altri individui perché sono membri di un gruppo nazionale, etnico o razziale. Più recentemente, la legge n. 115 del 2016 ha aggiunto un nuovo paragrafo all'art. 3 della legge n. 654/1957, il quale impone la reclusione da due a sei anni nei casi in cui la propaganda, l'istigazione e l'incitamento si basino "in tutto o in parte sulla negazione dei crimini della Shoah o del genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra come definito dallo Statuto della Corte penale internazionale". Per l'area specifica dei media, l'Italia applica il "Codice di condotta per contrastare l'incitamento all'odio online"<sup>87</sup> approvato nel maggio 2016 dalla Commissione europea. L'UNAR con la sua attività di osservazione sull'incitamento all'odio<sup>88</sup> svolge un ruolo fondamentale (anche con riferimento alla raccomandazione n. 15 sulla lotta all'incitamento all'odio dell'ECRI – 8 dicembre 2015) ma la maggior parte delle azioni svolte riguardano l'etica professionale dei giornalisti che lavorano nei media.

<sup>85</sup> Programma REC e inviti disponibili: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-search;freeTextSearchKeyword=&typeCodes=0,1;statusCodes=31094501,31094502,31094503;programCode=REC;programDivisionCode=null;focusAreaCode=null;crossCuttingPriorityCode=null;callCode=Default;sortQuery=openingDate;orderBy=asc;onlyTenders=false;topicListKey=topicSearchTablePageState>

<sup>86</sup> Abbreviazione: apad.

<sup>87</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online_en)

<sup>88</sup> <http://www.unar.it/dati-unar-due-casi-discriminazione-3-razzismo-circa-2-100-000-potenziali-contenuti-discriminatori-anno-web-rilevati-dalosservatorio/>



## CASE STUDY: COMUNITÀ E MASS MEDIA. IL COINVOLGIMENTO DEI SINTI DI PRATO NELLA COMUNICAZIONE

### Contesto

La comunità Sinti della città di Prato (una grande città della Toscana con quasi 200.000 abitanti e almeno 100 diverse "comunità etniche")<sup>89</sup> è composta da circa 300 persone di cittadinanza italiana che vivono nella città da almeno settant'anni. La comunità vive in quattro campi comunali autorizzati che sono stati costruiti negli anni '80 e '90. Fino ai primi anni 2000, i Sinti di Prato non avevano molti contatti con il resto della popolazione della città. I loro rapporti con l'esterno erano limitati al contesto di lavoro. I cittadini di Prato consideravano i campi nomadi luoghi pericolosi da evitare e tra di loro si è creata un'immagine dei Sinti come "zingari nomadi". Gli articoli del quotidiano locale descrivevano la comunità in modo stereotipato e i Sinti erano considerati stranieri. La comunità Sinti viveva separata dal resto della popolazione, anche se le generazioni più giovani frequentavano le scuole primarie. La percezione che la maggior parte degli abitanti di Prato aveva è che la comunità rom e sinti non volesse avere rapporti con il resto della popolazione.

### Il recupero della memoria storica come primo passo verso la socializzazione

Le prime opportunità di socializzazione culturale tra la comunità Sinti e la maggioranza della popolazione si sono svolte dopo il 2002, in occasione delle prime iniziative cittadine e dell'istituzione della Giornata della Memoria per le vittime dell'Olocausto. La città di Prato ha organizzato un evento per ricordare la deportazione delle genti Sinti e Rom nei campi di concentramento. Da allora, la Regione Toscana organizza il Treno della Memoria con cui mille studenti hanno l'occasione di visitare Auschwitz, e la città di Prato ha messo in piedi un progetto per la formazione storica che si occupa dello sterminio dei Rom e dei Sinti e della Shoah. La comunità Sinti di Prato è stata coinvolta nel progetto ed è grazie a quell'occasione che i Sinti hanno costruito relazioni grazie alle quali hanno conosciuto meglio la propria storia e la propria cultura, in particolare con le scuole, attraverso progetti comunali, regionali ed europei. Queste occasioni hanno reso possibili i primi contatti con i giornalisti locali e hanno permesso ai media di parlare della comunità Sinti senza immagini stereotipate. Nel 2009, alcuni Sinti di Prato hanno costituito l'Associazione "Sinti Italiani di Prato" e hanno costruito relazioni con i giornalisti dell'Ordine dei Giornalisti della Toscana partecipando a sessioni di formazione riservate ai giornalisti durante le quali i Sinti hanno chiesto di raccontare sé stessi senza essere stereotipati e associati a immagini sempre negative. Nel 2014, la comunità Sinti di Prato ha scelto di partecipare alle elezioni comunali con una candidata Sinti della propria comunità e la notizia si è rivelata molto interessante per i media<sup>90</sup>.

Da quel momento, la comunità non ha assunto una posizione pubblica solo su temi che riguardano i Rom e i Sinti, ma anche su temi di diversa natura con riferimento al contesto sociale e culturale.<sup>91</sup>

<sup>89</sup> <http://statistica.comune.prato.it/?act=f&fid=2708>.

<sup>90</sup> <https://iltirreno.gelocal.it/prato/cronaca/2014/04/14/news/sel-da-voce-alle-comunita-sinti-e-cinese-con-bosco-e-wong-1.9045417>

<sup>91</sup> Un esempio è la posizione espressa sull'accoglienza dei rifugiati di guerra nella città <https://www.tvprato.it/2015/09/la-comunita-sinti-di-prato-pronta-ad-accogliere-i-profughi/>

## Cultura e non solo problema sociale

Dal 2015, l'Associazione Sinti di Prato ha concentrato la sua attenzione sulla costruzione di una storia mediatica che non fosse legata solo a Rom e Sinti. L'obiettivo principale era quello di presentare la comunità come un gruppo di persone con stili di vita e tradizioni legati alla popolazione di maggioranza ma anche con alcune caratteristiche specifiche interessanti e sconosciute. Ad esempio, hanno spiegato ad un giornalista le caratteristiche della loro cucina tradizionale<sup>92</sup>. La comunità ha anche continuato a diffondere l'importanza della memoria storica sia come costruzione all'interno della comunità (hanno recuperato le testimonianze di coloro che hanno sofferto la deportazione durante il nazismo e il fascismo)<sup>93</sup> sia come strumento di contatto con le scuole attraverso la conoscenza dello sterminio durante il nazismo<sup>94</sup>. L'incontro con la comunità di Prato è entrato a far parte del Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini a scuola<sup>95</sup>.

Le abilità artistiche sono state un altro strumento di narrazione nei media. L'Associazione Prato è composta anche da giovani di grande talento. Due giovani Sinti di Prato hanno dichiarato la loro appartenenza alla comunità di Prato sui media e ne hanno fatto uno dei punti di forza del loro lavoro. Noell Maggini è un giovane designer che vive nel campo nomadi di Prato e che ha partecipato ad un'importante sfilata di moda a Firenze<sup>96</sup>; Denny Lanza è un giovane regista e coreografo di successo, vive a Prato e racconta la propria comunità attraverso un musical<sup>97</sup>. Non si trattava solo di parlare di giovani Sinti con grandi qualità artistiche, ma anche di scegliere di dichiarare la propria appartenenza alla comunità di Prato raccontando la loro "normalità" in un breve video per una campagna dal titolo "oltre l'antigitanismo" che è stata diffusa in Toscana attraverso le scuole e prodotta dal regista Denny Lanza<sup>98</sup>. Si è trattato di un importante progetto nazionale finanziato dall'UNAR e dal Ministero dell'istruzione (MIUR) che ha coinvolto più di tremila studenti italiani a partire dalla Scuola superiore Copernico di Prato che ha coordinato il progetto insieme all'associazione dei Sinti di Prato<sup>99</sup>.

## La narrativa dei media come contesto di difesa

È da queste premesse che negli ultimi due anni la comunità Sinti di Prato è riuscita a modificare il rapporto con i media e i social media imparando a proteggersi e comunicare in modo più efficiente – uno strumento di difesa e possibilità di comunicazione diretta. I corsi con i giornalisti, organizzati dal 2010 per sensibilizzare la comunità, hanno permesso di costruire relazioni con i media in modo che la comunità potesse comunicare direttamente con loro<sup>100</sup>. Nel 2019, durante una visita effettuata da un parlamentare in occasione della sua campagna elettorale contro i Rom, la comunità di Prato ha risposto utilizzando i media per costruire la propria contro-dichiarazione e presentare le proprie

<sup>92</sup> <https://www.vice.com/it/article/437589/cucina-rom-tedesca>

<sup>93</sup> <https://2017.gonews.it/2015/02/04/memoria-al-museo-della-deportazione-si-ricorda-mezzo-milione-di-rom-e-sinti-divorati-nei-lager-nazisti/>

<sup>94</sup> [http://www.toscananovecento.it/custom\\_type/spiegare-il-porrajmos-a-scuola/](http://www.toscananovecento.it/custom_type/spiegare-il-porrajmos-a-scuola/)

<sup>95</sup> <https://www.istitutodeglinnocenti.it/content/progetto-nazionale-linclusione-e-lintegrazione-dei-bambini-rom-sinti-e-caminanti-il>

<sup>96</sup> <https://www.confsoft.it/noell-il-sinti-che-disegna-per-pitti-negli-abiti-i-colori-del-mio-popolo/>

<sup>97</sup> <https://iltirreno.gelocal.it/prato/cronaca/2019/06/24/news/nel-nuovo-musical-di-denny-landa-il-racconto-di-una-storia-gitana-1.35468284>

<sup>98</sup> <https://youtu.be/aZuVUnMyrLg>

<sup>99</sup> <https://youtu.be/0H9gtP3o5z8>

<sup>100</sup> <https://www.tvprato.it/2019/03/sopralluogo-del-deputato-donzelli-fdi-al-campo-nomadi-di-san-giorgio-queste-aree-vanno-superate-video/>

opinioni<sup>101</sup>. L'associazione di Sinti di Prato denunciò il parlamento per diffamazione<sup>102</sup>. La conoscenza acquisita dei regolamenti deontologici dei giornalisti professionisti ha anche permesso alla comunità Sinti di Prato di riferire all'Ordine dei Giornalisti della Toscana gli articoli che diffondono odio etnico e stereotipi. Uno di questi articoli è stato quello apparso online il 19 marzo 2019 su "*Il sito di Firenze*" che è stato denunciato e che ha comportato l'intervento della commissione disciplinare dell'Ordine dei Giornalisti<sup>103</sup>. L'esperienza dei Sinti di Prato dimostra che i media possono essere utilizzati anche come strumento di conoscenza positiva, di denuncia e di protezione.

<sup>101</sup> <https://www.controradio.it/podcast/blitz-a-campo-nomadi-da-donzelli-solo-una-piazzata-elettorale/>

<sup>102</sup> <https://www.controradio.it/podcast/blitz-a-campo-nomadi-da-donzelli-solo-una-piazzata-elettorale/>

<sup>103</sup> <https://www.ilsitodifirenze.it/content/704-campo-rom-abusivo-firenze-sud-al-la-cavalleria-rusticana-tra-pierguidi-e-bussolin.>

## RACCOMANDAZIONI

### “Teoria del nomadismo” nelle leggi regionali e il vuoto legislativo nazionale

1. Adottare un quadro legislativo nazionale e singole leggi regionali che siano in linea con lo stesso. In particolare, è necessario:
  - a) riconoscere le comunità RSC come minoranza nazionale; questa è una richiesta che da molti anni numerose associazioni e attivisti rom continuano a fare;
  - b) superare e abolire tutte le leggi regionali che hanno fatto sì che la cultura RSC venisse associata al nomadismo e che hanno portato all’istituzionalizzazione dei campi nomadi per ospitare i RSC;
  - c) sviluppare e implementare regolamenti nazionali al fine di definire i processi di coordinamento tra diversi livelli istituzionali (nazionali, regionali e locali) e definire i compiti delle regioni;
  - d) il mandato dell’UNAR deve essere consolidato, promuovendone l’indipendenza, come raccomandato dall’ECRI, e destinandogli risorse specifiche, al fine di sostenere l’autonomia finanziaria, insieme alla capacità di imporre sanzioni contro quelle agenzie nazionali, regionali o locali che non rispettano la SNIR. La mancanza di questo potere è una delle maggiori debolezze dell’UNAR e una delle principali cause dell’attuale scenario italiano che appare disorganizzato ed eterogeneo, anche se già otto anni fa la SNIR ha delineato un quadro chiaro;
  - e) come previsto dalla SNIR, tutte le regioni devono immediatamente organizzare riunioni consultive locali. È molto grave che, dopo 8 anni dall’approvazione della Strategia, solo 11 regioni abbiano avviato questo processo; inoltre solo una regione (Emilia-Romagna) ha una nuova legge regionale, solo una regione (Toscana) e una Provincia Autonoma (Trento) hanno bypassato la legge precedente. È paradossale che in una regione come la Lombardia, dove era stato proclamato lo Stato di emergenza nomadi nel 2008, non si sia tenuta nemmeno una riunione consultiva nel periodo dal 2012-2020;
  - f) le strategie regionali devono essere approvate in tutte le regioni, in linea con il quadro nazionale della SNIR;
  - g) la [Legge regionale 61/2019](#) della regione Piemonte, “Norme in materia di regolamentazione del nomadismo e di contrasto all’abusivismo” devono essere immediatamente abolite perché in opposizione alla SNIR.

### Mancanza di dati affidabili sui RSC

Nel contesto italiano, la mancanza di dati affidabili continua ad avere un impatto negativo sullo sviluppo di politiche efficaci e sul buon utilizzo delle risorse disponibili. Senza dati statistici affidabili, è difficile stabilire gli obiettivi degli interventi da sviluppare, determinare gli strumenti in grado di perseguire tali obiettivi, e infine valutare l’impatto degli interventi pubblici attuati.

2. Pertanto, sarebbe opportuno perseguire la possibilità di raccogliere dati etnici durante il censimento. La raccolta dei dati dovrebbe seguire i seguenti criteri:
  - a) deve essere rivolta a tutte le minoranze, secondo il principio dell’autodefinizione degli individui che può essere fatta esclusivamente su base volontaria;
  - b) devono essere raccolti nel rispetto della privacy delle persone;

- c) devono essere utilizzati solo a livello aggregato e con l'obiettivo di combattere le disuguaglianze e sostenere azioni positive per contrastare le discriminazioni su base etnica.
3. Dovrebbero essere promosse indagini ad hoc sulle condizioni sociali della popolazione Rom e Sinti che vivono nei campi, in quanto potrebbero fornire dati affidabili sulla quella parte di popolazione Rom che soffre maggiormente a causa dell'esclusione abitativa, individuando le esigenze che devono essere affrontate e fornendo direttive più chiare alle politiche da implementare.
  4. Dovrebbero essere incoraggiati anche modi alternativi per raccogliere i dati sull'inclusione sociale dei Rom nei diversi contesti locali, cambiando il focus dell'indagine da "Rom" a "Territori". Dovrebbero essere condotte indagini ad hoc su come i diversi territori (regioni e/o comuni) si muovono per facilitare i processi di inclusione sociale e partecipazione dei RSC, al fine di raccogliere dati relativi ai quattro assi della Strategia nazionale (istruzione, occupazione, alloggio e salute). Le informazioni raccolte seguendo questa metodologia potrebbero fornire dati sul potenziale di inclusione dei diversi territori, individuando una serie di fattori oggettivi in grado di influenzare, in termini positivi o negativi, il progresso dei processi di inclusione e della partecipazione dei Rom e dei Sinti all'interno di ciascun contesto territoriale (v. Allegato 2).
  5. La progettazione di eventuali studi che raccolgano dati sulle variabili etniche dovrebbe contemplare un meccanismo di consultazione speciale con i rappresentanti delle minoranze. A causa della natura sensibile delle domande sull'etnia, è necessario porre particolare attenzione nel dimostrare agli intervistati che vengono messe in atto adeguate misure di protezione e di controllo dei dati contro la loro divulgazione. È infatti importante che il pubblico che risponde sia informato dei potenziali usi e necessità dei dati relativi all'etnia, in quanto ciò migliora il sostegno pubblico all'indagine.

## Necessità di contronarrazioni sulle comunità RSC

6. Sui RSC, fornendo un contributo rilevante nella lotta contro l'antigitanismo, intervenendo su diversi livelli e soggetti:
  - a) I media: lanciare programmi e azioni per promuovere la conoscenza sulle comunità RSC<sup>104</sup> e promuovere misure per monitorare l'effettiva implementazione della Carta di Roma, il codice deontologico per i giornalisti italiani;
  - b) I social media: attirare l'interesse dei social media manager e dei supervisor delle piattaforme su questo tema in modo che possano esser pronti a rimuovere i contenuti e i commenti di odio contro i rom, come sottolineano alcune direttive europee; con l'attuazione della legge n. 205/1993 sul fattore razziale aggravante anche all'incitamento all'odio online; promuovere azioni di contro-narrazione, come il controdiscorso e il discorso alternativo a lungo e a breve termine, come sottolineato dal Consiglio d'Europa e dal Movimento No Hate;
  - c) Scuole: promuovere programmi volti a combattere l'antigitanismo, che potrebbero essere sviluppati entro le ore di educazione civica in classi di diversi gradi, previsti dalla legge 92/2019.
7. Dovrebbero essere stanziati finanziamenti specifici per i programmi di contronarrazione, in quanto non esistono programmi governativi volti a promuovere la

<sup>104</sup> Al case study di seguito aggiungiamo un esempio di buona prassi promossa dalla Regione Toscana con i giornalisti.

discriminazione positiva per le popolazioni RSC. Il finanziamento di programmi di contronarrazione è un elemento chiave per la promozione delle azioni a breve e a lungo termine, in quanto la mancanza di dati, insieme alla diffusione dell'antiziganismo, continuano a influenzare non solo la rappresentanza sociale dei Rom, ma anche lo sviluppo delle politiche, incidendo quindi negativamente sull'attuazione complessiva di qualsiasi strategia.

## ALLEGATO 1: INDICATORI D'INCLUSIONE DEI RSC

L'insieme degli indicatori per misurare il grado di integrazione sociale e la partecipazione della minoranza Rom e Sinti. È possibile costruire questi indicatori fornendo dati aggregati sull'etnia o con dati raccolti attraverso i sondaggi distribuiti ai Rom e Sinti che vivono nei campi:

	<i>Indicatore</i>	<i>Metodo di misurazione</i>
<b>Istruzione</b>	Percentuale di istruzione prescolastica	Divario nel tasso di partecipazione nell'istruzione pre-scolastica tra la popolazione rom e la popolazione totale
	Percentuale di abbandono scolastico elementare	Divario nel tasso di conseguimento della licenza elementare tra la popolazione rom e la popolazione totale
	Percentuale di conseguimento della licenza media	Divario nel tasso di conseguimento della licenza media tra la popolazione Rom e la popolazione totale
	Percentuale d'adempimento dell'obbligo scolastico	Divario nel tasso di adempimento dell'obbligo scolastico tra la popolazione rom e la popolazione totale
	Percentuale con istruzione universitaria e post-laurea	Divario nel tasso di completamento dell'istruzione universitaria/post-laurea tra la popolazione Rom e la popolazione totale
<b>Occupazione</b>	Tasso specifico di occupazione	Divario nel tasso specifico di occupazione tra la popolazione rom e e la popolazione totale
	Tasso di disoccupazione	Divario nel tasso di disoccupazione tra la popolazione rom e e la popolazione totale
	Disoccupati a lungo termine	Divario nella disoccupazione di lunga durata tra la popolazione Rom e la popolazione totale
	Tasso di giovani NEET (non impegnati nello studio, né nel lavoro né nella formazione)	Divario nel tasso dei giovani NEET tra la popolazione rom e la popolazione totale
<b>Abitare</b>	Percentuale di soggetti in casa senza acqua	Divario nel tasso di soggetti che vivono in case senza acqua potabile tra la popolazione rom e la popolazione totale
	Percentuale di persone in possesso del documento di proprietà dell'immobile	Divario nel tasso di persone in possesso del documento di proprietà dell'immobile tra la popolazione rom e la popolazione totale
	Percentuale di affollamento	Divario nel tasso di affollamento tra la popolazione rom e la popolazione totale
<b>Salute</b>	Percentuale di accesso al sistema sanitario nazionale	Divario nel tasso di accesso al sistema sanitario nazionale tra la popolazione rom e la popolazione totale
	Divario nel tasso di mortalità infantile	Divario nel tasso di mortalità infantile tra la popolazione rom e e la popolazione totale
	Aspettativa di vita	Divario di aspettativa di vita alla nascita tra la popolazione rom e la popolazione totale

<b>Indicatori trasversali</b>	Soggetti a rischio di povertà	Divario nel tasso di soggetti a rischio povertà tra la popolazione Rom e la popolazione totale
	Percentuale di povertà assoluta	Divario nel tasso di povertà assoluta tra la popolazione rom e e la popolazione totale
	Percentuale di povertà relativa	Divario nel tasso di povertà relativa tra la popolazione rom e e la popolazione totale



## ALLEGATO 2: INDICATORI DI UNA POTENZIALE INTEGRAZIONE TERRITORIALE

		<b>Indicatore</b>
<b>Asse 1 Istruzione</b>	<b>Obiettivo specifico 1.1</b>	numero di scuole che hanno istituito programmi o progetti specifici per incoraggiare la frequenza scolastica in particolare (anche se non esclusivamente) per i bambini Rom
		numero di scuole che hanno istituito programmi o progetti specifici per combattere l'abbandono scolastico precoce (anche se non esclusivamente) per i bambini Rom
	<b>Obiettivo specifico 1.2</b>	numero di università che hanno preparato programmi o progetti che favoriscono l'iscrizione e la partecipazione ai corsi di studio universitari specificamente concepiti (anche se non esclusivamente) per i Rom
	<b>Obiettivo specifico 1.3</b>	numero di scuole che hanno preparato progetti specifici rivolti al confronto e cooperazione tra istituzioni educative, sul campo extra-curricolare, tra famiglie e comunità Rom
<b>Asse 2 Occupazione</b>	<b>Obiettivo specifico 2.1</b>	numero di corsi di formazione professionale finalizzati all'ingresso sul mercato di lavoro o la creazione di imprese, in particolare (anche se non esclusivamente) per i Rom
		numero di tirocini/borse di formazione attivate specificamente (anche se non esclusivamente) per i Rom
	<b>Obiettivo specifico 2.2.</b>	numero di interventi volti a emergere da forme irregolari di impiego specificamente pensati (anche se non esclusivamente) per i Rom
		interventi volti a sostenere l'imprenditorialità e sviluppo dell'auto-occupazione rivolta specificamente (anche se non esclusivamente) ai Rom
	<b>Obiettivo specifico 2.3</b>	numero di interventi volti a sostenere, anche se non esclusivamente, l'occupazione delle donne Rom
numero di interventi mirati specificamente a sostenere, anche se non esclusivamente, l'accesso dei Rom con di meno di 35 anni di età al sistema di opportunità e strutture previste per l'imprenditorialità giovanile e l'occupazione giovanile in generale		
<b>Asse 3 Salute</b>	<b>Obiettivo specifico 3.1</b>	numero di enti pubblici che si avvalgono del servizio di mediazione culturale in particolare, anche se non esclusivamente, rivolto ai Rom
		numero di enti pubblici che hanno attivato progetti mirati in particolare, anche se non esclusivamente alla popolazione Rom
	<b>Obiettivo specifico 3.2</b>	numero di ASL che hanno previsto interventi o progetti su salute riproduttiva, materna e infantile finalizzati in particolare, anche se non esclusivamente, alla popolazione Rom
	<b>Obiettivo specifico 3.3</b>	numero di ASL (Aziende Sanitarie Locali) che si avvalgono di un servizio di mediazione interculturale specificamente ma non esclusivamente rivolto ai Rom
<b>Asse 4 Abitare</b>	<b>Obiettivo specifico 4.1</b>	numero di interventi messi in atto dagli enti pubblici per la chiusura dei campi nomadi istituzionali e facilitare al contempo l'accesso alle forme abitative alternative
		numero di comuni che hanno stanziato finanziamenti per la creazione di nuovi campi temporanei o per l'ampliamento dei campi nomadi esistenti

## BIBLIOGRAFIA

- Agresti, Giovanni. „Per il riconoscimento della minoranza romanì”. In *Esperanto e lingue minoritarie*, edited by Giovanni Agresti, 61-74. Miano: FEI – Federazione Esperantista Italiana, 2017.
- Anci, Unar, and Istat. *Fonti di dati sulla popolazione Rom, Sinti e Caminanti. Un'indagine pilota in quattro comuni italiani*. Roma, 2017.
- Associazione 21 luglio. *Questione rom. Dal silenzio dello Stato alle risposte di Regioni e Province*. Roma, 2013.
- Bravi, Luca, and Sigona, Nando. *Educazione e rieducazione nei campi per nomadi. Una storia*. *Studi Emigrazione*, XLIII (164) (2008): 857-874, [http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia\\_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf](http://www.romsintimemory.it/assets/files/storia_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20SigonaBravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf).
- Bonetti, Paolo. „I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia”. In *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, edited by Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, and Tommaso Vitale, 15-124. Milano: Giuffrè, 2011.
- Bonetti, Paolo, Simoni, Alessandro, and Vitale, Tommaso. „Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti”. In *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, edited by Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, and Tommaso Vitale, 1281-1362. Milano: Giuffrè, 2011.
- Casa della Carità, Consorzio Nova, Fondazione Romanì, Associazione 21 Luglio, Arci Solidarietà Onlus, and Associazione Rom Sinti Prato. *Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Italy. Focusing on structural and horizontal preconditions for successful implementation of the strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-italy-2017-eprint-fin-2.pdf>.
- Casa della Carità, Consorzio Nova, Fondazione Romanì, Associazione 21 Luglio, Arci Solidarietà Onlus, and Associazione Rom Sinti Prato. *Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Italy. Assessing the progress in four key policy areas of the strategy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-2-italy-2018-eprint-fin-2.pdf>.
- Center for Research on Intercultural Relations at the Sacred Heart Catholic University, and USC Shoah Foundation – The Institute for Visual History and Education. *Giving Memory a Future. The Sinti and Roma in Italy and around the World*, <http://sfi.usc.edu/education/roma-sinti/en/>.
- Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia*. Roma: Senato della Repubblica, 2011.
- Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni d'odio. *Relazione finale*. Roma: Camera dei deputati, 2017, <http://website-pace.net/documents/19879/3373777/20170825-JoCoxCommission-IT.pdf>.
- Daniele, Ulderico, Pasta, Stefano, and Persico, Greta. „From Public Enemy to Urban Ghost. Roma Migrants and the Dismantling of the Nomad Camp Systems in Milan and Rome”. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, vol. 4 no 3 (2018): 106-135.
- ERRC. *Campland: Racial Segregation of Roma in Italy. Country Report Series, Nr. 9*. Budapest, 2000, <http://www.errc.org/cms/upload/media/00/0F/m0000000F.pdf>

Furlan, Federico. „Rom e Sinti nelle legislazioni regionali“. In *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, edited by Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, and Tommaso Vitale, 703-737. Milano: Giuffrè, 2011.

Longo, Erik. *Regione e diritti: la tutela dei diritti nelle leggi e negli Statuti regionali*. Macerata: Eum, 2007.

Mancini, Letizia. „Il debole riconoscimento giuridico di una minoranza: il caso zingari“. *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3 (2001): 65-72.

Ministry of Education, University and Research (MIUR). *Curriculum di Educazione Civica Digitale*. Roma, 2018.

OSI. *No Data—No Progress Data Collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015*. New York, 2010,  
<https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/165c9e47-6056-4abf-97fb-4fa2d67f695c/no-data-no-progress-20100628.pdf>.

Palermo, Francesco. „Rom e Sinti come minoranze. Profili di diritto pubblico italiano e comparato di diritto internazionale“. In *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, edited by Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, and Tommaso Vitale, 15-124. Milano: Giuffrè, 2011.

Pasta, Stefano, *Razzismi 2.0. Analisi socio-educativa dell'odio online*. Brescia: Scholé-Morcelliana, 2018. Available at:

Pasta, Stefano. „The media and the public perception of the Roma and the Sinti in Italy“. *Trauma and Memory*, vol. 7, 3 (2019): 46-52,  
<https://www.eupsycho.com/index.php/TM/article/viewFile/233/170>.

Pew Research Center. *Faith in European Project Reviving*. June 2015,  
<https://www.pewresearch.org/global/2015/06/02/faith-in-european-project-reviving/>.

Piasere, Leonardo. *Comunità girovaghe, comunità zingare*. Napoli: Liguori, 1995.

Rosini, Monica. „La tutela delle minoranze linguistiche nella seconda stagione statutaria“. In *I principi negli statuti regionali*, edited by Elisabetta Catelani and Enzo Cheli. Bologna: il Mulino, 2008.

UNAR. *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities*. European Commission Communication N. 173/2011. Roma: UNAR, 2012,  
[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/italy\\_national\\_strategy\\_roma\\_inclusion\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/italy_national_strategy_roma_inclusion_en.pdf).

