



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

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

*Focus sulle precondizioni strutturali  
per il successo della strategia*





Il rapporto, a cura di Donatella De Vito (*Casa della Carità*), è stato realizzato da *Consorzio Nova* (capitolo 1 "Governance e quadro politico generale": Antonio Ciniero e Ilaria Papa), *Associazione Sintì Prato* (capitolo 2 "Antidiscriminazione": Luca Bravi), *Casa della Carità* (capitolo 3 "Contrastare l'antigitanismo": Stefano Pasta), in collaborazione con *Fondazione Romani*, *Associazione 21 Luglio*, *Arci Solidarietà Onlus*. Fondazione Romani ha contribuito alla redazione dei capitoli su governance e antiziganismo, Associazione 21 Luglio alla redazione dei capitoli sulla discriminazione e sull'antiziganismo, Arci Solidarietà al capitolo sulla discriminazione.

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

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



# CONTENUTI

<b>LISTA DELLE ABBREVIAZIONI</b> .....	<b>6</b>
<b>SOMMARIO</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUZIONE</b> .....	<b>9</b>
<b>GOVERNANCE E QUADRO POLITICO GENERALE</b> .....	<b>11</b>
RAPPRESENTANZA DEGLI INTERESSI DEI ROM IN PARLAMENTO .....	11
COORDINAMENTO DELLE MISURE PER L'INCLUSIONE DEI ROM TRA I MINISTERI E ALTRE AUTORITÀ PUBBLICHE A LIVELLO NAZIONALE .....	12
COORDINAMENTO DELLE MISURE PER L'INCLUSIONE DEI ROM TRA LE AUTORITÀ LOCALI.....	14
PROMOZIONE DELL'EMPOWERMENT E DELLA PARTECIPAZIONE DEI ROM .....	15
PROGRAMMI CON MAGGIORI DOTAZIONI DI BUDGET PER L'INCLUSIONE DEI ROM .....	18
ACCESSO DELLA SOCIETÀ CIVILE AI FINANZIAMENTI PER LE ATTIVITÀ DI INCLUSIONE DEI ROM.....	20
DISPONIBILITÀ DI DATI AFFIDABILI SULLA SITUAZIONE DEI ROM .....	21
POLITICHE E MISURE PER RISPONDERE ALLE ESIGENZE SPECIFICHE DELLE DONNE, DEI BAMBINI E DEI GIOVANI ROM .....	22
CONCLUSIONI .....	23
<b>ANTIDISCRIMINAZIONE</b> .....	<b>25</b>
ATTUAZIONE DELLE DIRETTIVE SULL'UGUAGLIANZA RAZZIALE .....	25
SEGREGAZIONE EDUCATIVA ED ABITATIVA.....	27
SGOMBERI .....	30
COMPORTEMENTO DISCRIMINATORIO DA PARTE DELLA POLIZIA, CONDOTTA SCORRETTA DA PARTE DI PUBBLICI MINISTERI O TRIBUNALI .....	31
<b>CONTRASTARE L'ANTIZIGANISMO</b> .....	<b>33</b>
QUADRO ISTITUZIONALE PER COMBATTERE LE DISCRIMINAZIONI E CONTRASTARE L'ANTIZIGANISMO .	33
I PUNTI DI FORZA E LE LACUNE NEL CONTRASTO AI CRIMINI D'ODIO E ALL'INCITAMENTO ALL'ODIO CONTRO I ROM; LE RETORICHE ANTIGITANE DI POLITICI, PERSONAGGI PUBBLICI E MEDIA .....	37
PROGRAMMI E INIZIATIVE CHE SONO STATI REALIZZATI PER ANALIZZARE E PER PROMUOVERE NARRAZIONI A FAVORE DEI ROM .....	41
<b>RACCOMANDAZIONI</b> .....	<b>44</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>46</b>

## LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

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

## SOMMARIO

In Italia non esistono stime precise sul numero di Rom, Sinti e Caminanti (RSC) presenti sul territorio nazionale, anche se la Commissione Europea indica un numero di che va da 110mila fino a 180mila persone, pari allo 0.23/0.25 per cento della popolazione totale. La mancanza di conoscenza diffusa sulle comunità RSC presenti sul territorio, accompagnata da un livello molto alto di pregiudizio e discriminazione, ha nel tempo esacerbato l'idea che questa popolazione sia nomade, ostile alla vita sedentaria e pertanto portatrice di bisogni abitativi temporanei. Ancora oggi, anche se l'*Opera Nomadi* stima che circa il 60-80% dei RSC in Italia viva in case,<sup>1</sup> i "campi nomadi" continuano ad essere progettati e costruiti dalle autorità locali. Tra i 30.000 e i 40.000 Rom, Sinti e Camminanti vivono infatti in campi, aree attrezzate da roulotte o container, o altre condizioni abitative altamente precarie, segnata da un alto livello di emarginazione sociale. È all'interno di questo quadro che, nel 2012, il Governo italiano ha approvato la Strategia Nazionale per l'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (SNIR), redatta dall'Ufficio Nazionale contro la Discriminazione Razziale (Unar) in collaborazione con attivisti e rappresentanti delle comunità RSC e delle organizzazioni della società civile. La Strategia è stata valutata positivamente da molti attori chiave a livello nazionale ed europeo, perché ha evidenziato un'importante rottura con il passato, abbandonando il concetto di nomadismo e adottando un approccio più ampio e strutturale, volto a promuovere l'inclusione delle comunità RSC. Ciononostante, passati diversi anni dalla sua approvazione, molti sono i ritardi registrati nella sua implementazione, in quanto nessun programma concreto per sradicare l'esclusione abitativa dei Rom e dei Sinti che vivono nei campi è stato implementato e la maggior parte delle autorità locali è molto lontana dal raggiungere i risultati che ci si attendeva.

### Governance e quadro politico

Nonostante progressi isolati in alcune regioni come l'Emilia Romagna e la Toscana, molti problemi persistono riguardo l'implementazione della SNIR e appare difficile rimuoverli senza un radicale cambio di direzione. Il fatto che l'Unar abbia poteri limitati per assicurare l'implementazione della Strategia Nazionale a livello locale, unito alla scarsa capacità di coordinare azioni tra i diversi livelli istituzionali, ha avuto un impatto negativo nello sviluppo del Piano di Azione Locale per l'inclusione dei RSC, perché secondo la legislazione corrente sono le istituzioni regionali a decidere se e come adottare la Strategia Nazionale. Come conseguenza, solo 11 regioni su 20 hanno attivato i tavoli di consultazione volti a definire le modalità di implementazione della SNIR a livello locale e solo l'Emilia Romagna ha promosso e approvato una legge regionale per superare i campi comunali promuovendo azioni destinate al supporto dell'inclusione abitativa delle comunità RSC. Inoltre, molte sono le autorità locali e regionali che non solo non hanno implementato la Strategia, ma l'hanno chiaramente negata, mantenendo – o persino aprendo – nuovi campi e aree residenziali monoetniche. Il ritardo nell'implementazione della SNIR nelle due regioni in cui la presenza e l'esclusione dei RSC è più alta, come in Lazio e in Lombardia, è particolarmente significativo. In Lazio, infatti, i primi tavoli sono stati organizzati solo nel 2015, mentre in Lombardia non sono stati ancora attivati.

### Antidiscriminazione

La discriminazione verso le comunità RSC è ancora molto presente, per via degli stereotipi che non sono ancora stati rimossi e che ancora influenzano le politiche nazionali e locali. Al giorno d'oggi, la situazione dei Rom in Italia è simile a quella del 2012, e la lotta contro la discriminazione verso i Rom non ha ancora prodotto risultati e cambiamenti significativi nella vita delle comunità Rom, Sinti e Caminanti. La mancanza

<sup>1</sup> Associazione 21 Luglio, Fondazione Giovanni Michelucci, e Associazione Amalipé Romanò, Società Civile Monitoraggio sull'implementazione della Strategia di Integrazione Nazionale dei Roma Integration in Italia nel 2012 e 2013 (Roma: 2014, 5).

di fondi per sviluppare azioni per implementare la SNIR, unitamente alla mancanza di misure, dominano il coordinamento tra il livello nazionale e quello locale, determinando una risposta molto limitata da parte delle autorità locali. Gli ultimi fondi allocati durante il cosiddetto decreto "Emergenza nomadi" sono stati usati per la costruzione di campi e non hanno portato al miglioramento della condizione di emarginazione dei RSC. Pertanto, il problema relativo all'accesso ai servizi e all'istruzione dei RSC rimane lo stesso di un decennio fa, poiché la Strategia Nazionale non è stata ancora capace di incidere positivamente sulla situazione.

## Contrastare l'antiziganismo

In Italia, a livello istituzionale, non è possibile parlare di un quadro legale specifico e di un sistema operativo collegato per contrastare l'antiziganismo, né di un supporto di programmi creati appositamente per sconfiggerlo. Ad oggi, infatti, l'antiziganismo è contrastato attraverso il sistema di leggi che protegge i cittadini dal razzismo e dalle discriminazioni in generale, poiché l'antiziganismo non è riconosciuto come un caso giuridico vero e proprio. Secondo uno studio pubblicato nel 2015 dal Pew Research Center, l'86% degli intervistati in Italia ha un'opinione negativa nei confronti delle popolazioni Rom<sup>2</sup>. Il recente rapporto (2017) della Commissione Jo Cox conferma che l'antiziganismo è "un tratto radicato nella società italiana, che ha visto nell'ultimo decennio aumentarne l'intensità"<sup>3</sup>. Negli ultimi anni si è assistito ad una proliferazione policentrica dell'antiziganismo, in quanto i produttori del discorso razzista si sono diversificati: i media tradizionali hanno ancora il loro peso, ma ad essi si sono aggiunti gli attori politici locali, i siti di webnews di singoli territori, i blog autoprodotti di "controinformazione", i gruppi Facebook e persino le pagine private sui social network. Questa situazione agisce come un potente fattore nel ridurre le possibilità di inclusione dei Rom e ha tre pericolose conseguenze: a) ha un impatto diretto in termini di discriminazione sulla vita quotidiana di coloro che sono presi di mira; b) agisce come potente deterrente per le amministrazioni nell'implementazione di politiche inclusive a favore dei Rom e dei Sinti; c) autorizza una retorica esplicitamente razzista contro i Rom e i Sinti, influenzando negativamente l'opinione pubblica e aprendo la strada a manifestazioni di violenza.

<sup>2</sup> Pew Research Center. *Chapter 4. Views of Roma, Muslims, Jews - Global Attitude Survey* (Washington: 2015).

<sup>3</sup> Commissione Jo Cox, *Relazione finale* (Roma: 2017, 90).



## INTRODUZIONE

Nell'ottobre 2000, l'European Roma Right Center (ERRC) ha pubblicato un rapporto dettagliato sulle condizioni di vita dei Rom e dei Sinti in Italia. L'Italia è stata definita "*Il paese dei campi*"<sup>4</sup> e accusata di una forma di segregazione istituzionalizzata nei confronti delle comunità Rom e Sinte, strutturata attraverso la creazione di campi nomadi comunali. Negli ultimi 30 anni, infatti, la costruzione di campi autorizzati è l'unica azione che il Governo ha implementato per intervenire sull'esclusione abitativa dei Rom in Italia. Le poche politiche sviluppate per promuovere l'inclusione abitativa dei Rom si sono ispirate alla "teoria nomade", basata sull'idea che questa popolazione sia nomade, ostile alla vita sedentaria e pertanto portatrice di bisogni abitativi specifici e differenziati. Questa idea, condivisa dalla maggior parte degli italiani<sup>5</sup>, è stata incorporata nelle leggi emanate dalle regioni negli anni Ottanta per definire la situazione della minoranza Rom in Italia. Poiché i Rom erano percepiti come nomadi, i principali interventi promossi da queste leggi si sono limitati alla costruzione di aree abitative monoetniche ed esclusive, volte al loro insediamento temporaneo. Anche se, inizialmente, la realizzazione di campi autorizzati era concepita come strumento di tutela verso queste minoranze e le loro peculiarità culturali, nel tempo i risultati sono stati estremamente critici in termini di segregazione e di emarginazione sociale. Questa situazione si è ulteriormente aggravata con l'approccio criminalizzante adottato dalla cosiddetta "Emergenza nomadi", proclamata dal Governo Italiano nel 2008 e conclusa nel 2011,<sup>6</sup> quando il Consiglio di Stato ne ha proclamato la sua illegittimità. È in questo quadro critico che, nel 2012, le autorità italiane si sono impegnate a contrastare la segregazione abitativa dei Rom approvando una Strategia Nazionale (SNIR), che sanciva la necessità di superare la dimensione del campo attraverso la promozione di diverse soluzioni abitative. Tuttavia, la scadenza del 2020 stabilita per valutare il suo impatto sarà raggiunta senza aver registrato risultati significativi in merito, in quanto persistono una serie di problemi di fondo relativi alla sua applicazione. Come sottolineato report finale della Commissione Jo Cox, 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 adeguato di coordinamento centrale*"<sup>7</sup>. Infatti, pur definendo le aree di intervento e gli obiettivi da raggiungere, non chiarisce quali siano le modalità di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, né quali siano le risorse a cui questi attori possono attingere per la sua implementazione. Questo vuoto normativo e la discrezionalità che ne è conseguita ha portato ad una situazione di stallo, che ha avuto in alcuni casi degli esiti paradossali: in Lombardia e Lazio, dove vive la maggior parte della popolazione Rom, e dove vi è la maggiore concentrazione di campi monoetnici, non sono stati istituiti, o non sono continuati, i tavoli finalizzati alla definizione delle azioni da

<sup>4</sup> Centro Europeo per i diritti dei ROM, *Campland, Racial Segregation of Roma in Italy* (Budapest: 2000).

<sup>5</sup> Circa l'84%, secondo Paola Arrigoni e Tommaso Vitale, "Quale legalità? Rom e gagi a confronto", *Aggiornamenti Sociali*, 3, 2008, 184.

<sup>6</sup> Il 21 Maggio 2008, il Governo Italiano ha pubblicato un decreto sull'Emergenza Nomade da essere applicato nelle regioni di Lazio, Campania e Lombardia (successivamente esteso in Piemonte e Veneto nel Maggio 2009). Questa legislazione di emergenza includeva misure straordinarie, tra cui raccogliere impronte digitali (anche dei minori) e un censimento di tutte le persone che vivevano nei campi nomadi. Il decreto è stato rinnovato nel 2010 e nel 2011. Questa misura giuridica è marcata da un approccio di emergenza. Il preambolo del decreto afferma: "Questa situazione non può essere affrontata con gli strumenti della legislazione ordinaria." Sulla base di tre Ordini Presidenziali, pubblicati il 30 Maggio 2008, i Prefetti di Napoli, Roma e Milano sono stati scelti come Commissioni Speciali per l'Emergenza Nomade, ottenendo poteri maggiori di intervento sia nei campi legali e per gli insediamenti illegali. La caratteristica principale tuttavia è stata la continua criminalizzazione sociale della popolazione a cui era destinato l'intervento. La fine dello Stato di Emergenza avvenne per via della petizione attraverso il Centro Europeo per i diritti dei ROM di una famiglia ROM inserita a Roma: con la decisione 6050 del 16 Novembre 2011, il Consiglio di Stato Italiano ha dichiarato illegittimo lo Stato di Emergenza. Per ulteriori dettagli visita: <http://sfi.usc.edu/education/Roma-Sinti/en/questioni-aperte/identita-e-cittadinanza/una-minoranza-italiana.php>

<sup>7</sup> Commissione Jo Cox, *Relazione finale*, 93.

implementare per applicare la Strategia Nazionale. Troppi sono ancora oggi i Rom e i Sinti che vivono in una condizione di emarginazione sociale e abitativa e, come evidenziato nella risoluzione della Commissione Straordinaria del Senato della Repubblica nel 2015, è urgente promuovere interventi efficaci indirizzati al superamento dei campi comunali. A tal proposito è importante promuovere attività di monitoraggio annuale, che utilizzino gli stessi parametri di analisi, e studino lo sviluppo delle azioni che dovrebbero essere implementate dalle autorità nazionali e locali, in quanto un costante sistema di monitoraggio annuale delle azioni da implementare a livello locale è ancora assente.

Questo report ha l'intento di presentare informazioni integrative e alternative a quelle riportate dallo Stato italiano rispetto all'implementazione della Strategia Nazionale, e di veicolare le conoscenze delle organizzazioni della società civile sul reale impatto delle misure adottate nei diversi territori. A questo proposito, è stata fatta una mappatura preliminare delle azioni implementate e degli attori coinvolti a livello locale, sulla base della quale sono state svolte attività di monitoraggio e analisi d'impatto.

La metodologia del report si basa su un approccio qualitativo, che ha previsto l'analisi di fonti documentali internazionali, nazionali e locali, quali, ad esempio, documenti di policy, rapporti di ricerca, articoli e saggi. Un'analisi approfondita dell'implementazione locale della SNIR è stata portata avanti in 13 regioni, al fine di analizzare i risultati e gli ostacoli inerenti allo sviluppo delle politiche a livello locale. A tal proposito, sono stati effettuati focus group con le organizzazioni della società civile che si occupano a vario titolo dell'inclusione dei RSC, gli attivisti e svolte interviste con attori privilegiati locali e Rom residenti nei campi di Milano e Roma.

# GOVERNANCE E QUADRO POLITICO GENERALE

## Rappresentanza degli interessi dei Rom in Parlamento

In Italia i Rom, i Sinti e i Caminanti (RSC)<sup>8</sup> non sono riconosciuti ufficialmente come minoranza dalla legge n. 482 del 1999 che, sulla base del criterio linguistico e della presenza storica, definisce e tutela solo alcune delle minoranze presenti sul territorio<sup>9</sup>. Da tale legge, com'è noto, sono escluse le popolazioni, storicamente presenti sul territorio almeno dal 1400, parlanti il *Romanes*. La minoranza dei RSC che conta, secondo le stime più accreditate, un numero compreso tra le 110mila e le 180mila persone (sono la terza minoranza più numerosa in Italia)<sup>10</sup>, non è stata presa in considerazione dalla legge n.482 del 1999, essendo stata deliberatamente esclusa durante il dibattito parlamentare che portò all'approvazione della legge<sup>11</sup>. Non esistono nel Parlamento italiano specifiche modalità di rappresentanza degli interessi di RSC. La questione delle condizioni di vita dei RSC è stata per lungo tempo quasi sconosciuta dalle istituzioni italiane, tanto che solo nell'ottobre 2009 la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, presieduta da Luigi Manconi, ha avviato un'indagine, conclusasi nel 2011<sup>12</sup>, sulla condizione delle popolazioni RSC in Italia.

Rispetto alla partecipazione alle elezioni, i Rom e i Sinti, se cittadini italiani, possono esercitare, senza discriminare alcuno, il diritto di voto attivo e passivo in tutte le consultazioni elettorali (amministrative, regionali, politiche, referendum). In riferimento alla possibilità di esercizio di voto passivo, va sottolineato che, nel corso degli anni, sono stati pochi i cittadini o le cittadine RSC candidati nelle diverse tornate elettorali (laddove si sono registrate candidature, si trattava, quasi sempre, di elezioni amministrative di carattere locale) e ancor meno coloro che sono risultati eletti.

In Parlamento, più che i partiti, nel tempo sono stati singoli parlamentari a farsi portavoce di alcune istanze, soprattutto la richiesta di riconoscimento dei RSC come minoranza linguistica e/o storico-culturale-linguistica.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Si precisa che nella stesura del presente capitolo si utilizza la terminologia "Rom, Sinti e Caminanti (RSC)" e "popolazioni Rom Sinti e Caminanti (popolazioni RSC)" per riferirsi complessivamente alle comunità Romanès: Rom, Sinti, kalè, manousches, Romanichelsalle, non per un intento definitorio ma solo perché tale denominazione è quella utilizzata dalla Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti approvata dall'Italia.

<sup>9</sup> La legge, all'articolo 2, dice che «la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo».

<sup>10</sup> La maggioranza dei RSC presenti in Italia sono di cittadinanza italiana. Le prime presenze Rom in Italia sono attestate già dal 1400. I Rom con cittadinanza non italiana arrivano, in particolare, in due periodi ben precisi. Un primo gruppo arriva negli anni Ottanta e Novanta del Novecento, vengono dall'ex-Jugoslavia e dal Kosovo. I motivi della migrazione di questi primi gruppi sono principalmente economici all'inizio, mentre, a partire dagli anni Novanta, i gruppi Rom che arrivano in Italia sono in fuga dalle guerre che per tutta la decade insanguineranno i Balcani. Profughi dunque, ma mai riconosciuti come tali, e che anzi la comoda etichetta di nomadi costringe ad un nomadismo forzato dai continui sgomberi o ad una vita all'interno di campi (Sigona, 2005). Un secondo gruppo di cittadini di origine Rom giunge in Italia nella seconda metà degli anni Duemila. Si tratta, per lo più, di rumeni e bulgari che, facilitati dall'ingresso nella comunità europea dei loro paesi, riescono a muoversi, senza grandi difficoltà, all'interno dell'area Schengen.

<sup>11</sup> Se infatti nella prima stesura della proposta di legge erano presenti anche Rom e Sinti, tali gruppi sono stati successivamente eliminati su pressione di diversi partiti, in particolare della Lega Nord e di Alleanza Nazionale.

<sup>12</sup> <http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20Rom,%20Sinti%20e%20caminanti.pdf>

<sup>13</sup> Negli ultimi anni, tra gli altri, si segnalano le attività dei seguenti parlamentari: Giuseppe Civati (Pd), Emanuele Fiano (Pd), Gianni Melilla (Sel), Luigi Manconi (Pd), Francesco Palermo (Pd), Giovanna Martelli (Pd), Sergio Lo Giudice (Pd). Nel parlamento italiano sono stati presentanti due diversi disegni di legge per il

Tra i partiti presenti in Parlamento, la Lega Nord è quella che maggiormente presenta un programma connotato da antigitanismo. In diverse occasioni, esponenti della Lega Nord sono stati condannati per reati relativi all'istigazione all'odio razziale. Tra gli altri, particolare rilevanza ha avuto in ambito nazionale la condanna di Giancarlo Gentilini, che durante un comizio nel 2013 aveva dichiarato di "voler eliminare tutti i bambini degli zingari".<sup>14</sup>

In Italia, rispetto alla partecipazione dei RSC alla vita pubblica del paese, si registra un paradosso: da un lato, i RSC non sono ufficialmente riconosciuti come minoranza, né esistono criteri classificatori condivisi per stabilire chi possa essere considerato RSC e chi non possa essere considerato tale; dall'altro, la partecipazione alla vita politica e istituzionale, il coinvolgimento attivo nelle consultazioni per l'elaborazione di interventi istituzionali riguardanti le politiche per l'inclusione dei RSC è pensato a partire dal coinvolgimento di singoli e associazioni in quanto appartenenti ad una minoranza non riconosciuta come tale. Si pone evidentemente la questione di come debba configurarsi la rappresentanza legittima dei RSC: *chi dovrebbe rappresentare chi? Sulla base di quali criteri? Chi parla a nome di chi?* In un contesto di disconoscimento amministrativo, che per lungo tempo non ha sostenuto la partecipazione attiva delle popolazioni RSC sono state prese delle misure definibili nel complesso come emergenziali e di "riempimento", che hanno portato anche a forme di assistenzialismo e a forzature. Il superamento di questa impostazione passa sicuramente dal riconoscimento dell'importanza di una fattiva partecipazione dei RSC. Per evitare gli errori del passato, più che al potenziamento di forme leaderistiche, parrebbe più utile lavorare in direzione di una partecipazione attiva consapevole dei RSC, specifica e non esclusiva, puntando alla condivisione di percorsi democratici e trasparenti di incontro e di riconoscimento.<sup>15</sup> Anche per quanto riguarda la SNIR, il risultato è stato un coinvolgimento dei RSC per lo più formale, che ha mostrato tutta la problematicità del rapporto tra partecipazione ed empowerment.<sup>16</sup>

## Coordinamento delle misure per l'inclusione dei Rom tra i ministeri e altre autorità pubbliche a livello nazionale

In Italia, a ricoprire il ruolo di Punto di contatto nazionale per il coordinamento del sistema degli attori istituzionali ed associativi nel sostegno di politiche e servizi di inclusione a favore delle comunità RSC è l'Unar, istituito all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel Dipartimento per le Pari Opportunità<sup>17</sup>. A tale scopo, nel 2011 è

riconoscimento dei Rom come minoranza, uno d'iniziativa dei Senatori Palermo e Lo Giudice: "Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti" (n. 770 <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00720324.pdf>), e uno d'iniziativa del On. Melilla: "Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, e altre disposizioni in materia di riconoscimento della minoranza linguistica storica parlante la lingua Romanì" (n. 3162, <http://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3162>).

<sup>14</sup> <http://permessodisoggiorno.org/giancarlo-gentilini-lega-nord-e-condannato-per-istigazione-allodio-razziale/>

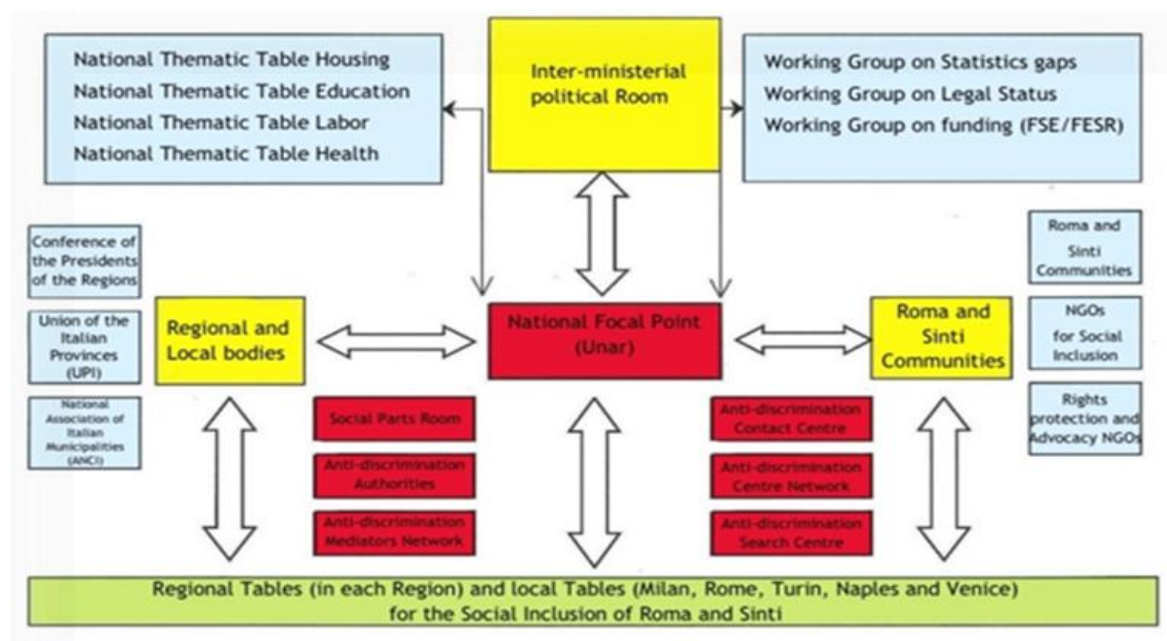
<sup>15</sup> La letteratura sul tema sottolinea l'importanza della partecipazione di tutti i diretti interessati, non solo dei beneficiari degli interventi, ma anche i cittadini che sono con loro in relazione (T. Vitale, *Sociologia dei conflitti locali contro i Rom e i Sinti in Italia. Pluralità di contesti e varietà di policy instruments*, "Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale", consultabile qui: <http://www.juragentium.org/forum/Rom/it/vitale.htm>).

<sup>16</sup> Fondazione Ismu, *Ventesimo rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano, FrancoAngeli, 2016.

<sup>17</sup> In base all'art.7 del d.lgs. n. 215/2003 e del DPCM dell'11 dicembre 2003, l'Ufficio è una direzione generale per il contrasto alle discriminazioni, con funzioni di controllo, garanzia e promozione delle parità di trattamento. La scelta di collocare l'Unar all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, invece della costituzione di un Ufficio come Autorità indipendente, contribuisce a indebolirne la credibilità e l'azione, in particolare nei casi che riguardano la Pubblica Amministrazione. L'Unar, inoltre, agisce solo attraverso attività di conciliazione informale, ma non ha legittimazione ad agire in giudizio: in base all'art. 425 c.p.c., può intervenire nei procedimenti giudiziari solo attraverso osservazioni orali o scritte. Sul ruolo dell'Unar, si veda: M. Ferrero, *Il recepimento faticoso del diritto antidiscriminatorio europeo in Italia, in Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, a cura di M. Ferrero e F. Perrocco, Milano, FrancoAngeli, 2011; L. Melica, *La problematica delle discriminazioni e l'istituzione dell'Unar*, in "Diritto immigrazione e cittadinanza", 2005, 52.

stato investito dal CIAE (Comitato Tecnico Permanente) del compito di elaborare una Strategia nazionale per l'inclusione di RSC (SNIR)<sup>18</sup> - approvata nel 2012 dal Governo italiano - e della sua implementazione attraverso un Tavolo interministeriale di coordinamento politico istituzionale, una Cabina di regia che include rappresentanti del Ministero dell'Interno, Ministero di Grazia e Giustizia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute, Conferenza dei Presidenti delle Regioni, ANCI, Unione Province d'Italia (UPI).<sup>19</sup> Per l'implementazione della SNIR è previsto un tavolo interministeriale e quattro Tavoli tematici nazionali: Lavoro, Istruzione, Alloggio e Salute, che hanno prodotto nel tempo alcuni documenti.<sup>20</sup> È operativo anche un gruppo di lavoro, che coinvolge le Amministrazioni centrali dello Stato interessate dal tema RSC, l'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica), l'ANCI e due referenti dell'associazionismo RSC, che sta lavorando per il superamento del gap informativo e statistico sulle presenze e le condizioni dei RSC e un gruppo di lavoro sulla complessa situazione giuridica dei Rom cosiddetti "apolidi de facto". Per il coordinamento con le realtà locali, lo schema di governance prevede l'interazione con le realtà territoriali attraverso una cabina per il coordinamento con le regioni e gli enti locali che mantenga le relazioni con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'Unione delle Province Italiane e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani. Lo schema di governance prevede anche il coinvolgimento delle comunità RSC, delle ONG che operano nell'ambito dell'inclusione sociale e della difesa dei diritti umani tramite la Piattaforma Nazionale Rom, Sinti e Caminanti e il Forum delle Comunità RSC.

### Schema di Governance della SNIR



Rispetto allo schema di governance della SNIR, in generale, si evidenzia un tentativo di individuare un approccio più coordinato rispetto agli anni passati e la ricerca di un impatto più operativo nel coinvolgimento degli attori istituzionali e sociali, che però procede con lentezza e con numerose interruzioni, dovute sia alla mancanza di poteri coercitivi dell'Unar, non ancora conforme al principio di indipendenza degli organismi per le parità, alla difficile comunicazione tra i diversi piani, nazionale e locale, all'assenza di un budget specifico dedicato all'implementazione della SNIR, alla

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/Roma\\_italy\\_strategy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/Roma_italy_strategy_it.pdf)

<sup>19</sup> <http://www.Unar.it/Unar/portal/?p=1923>

<sup>20</sup> Il Tavolo Salute, coordinato dalla Direzione Generale della prevenzione sanitaria del Ministero della Salute, ha definito il "Piano d'Azione Salute per e con le comunità RSC" (2015): [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2451\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2451_allegato.pdf)

frammentazione della gestione dei fondi strutturali, alla mancanza di chiare indicazioni sulle attività di monitoraggio, nella totale assenza di indicatori, sia di processo, che di risultato, per quanto riguarda la Strategia.

## Coordinamento delle misure per l'inclusione dei Rom tra le autorità locali

La SNIR, riconoscendo la centralità del ruolo delle realtà territoriali nell'inclusione dei RSC, oltre ai Tavoli interministeriali e nazionali, ha stabilito la creazione di Tavoli regionali, coordinati dalla figura istituzionale regionale competente per materia. I Tavoli prevedono la partecipazione degli uffici regionali interessati dal tema, di rappresentanti delle amministrazioni periferiche statali, dell'insieme degli enti locali (Province e Comuni), unitamente al coinvolgimento delle associazioni e degli enti della società civile impegnati nella tutela delle comunità RSC. In particolare, i Tavoli regionali dovrebbero avere il compito di sensibilizzare le autorità comunali e provinciali, monitorare il processo di attuazione della SNIR a livello locale e costituire inoltre il luogo di elaborazione dei Piani locali per l'inclusione sociale delle comunità RSC.

A sei anni dalla redazione della Strategia, risulta ancora limitata l'assunzione di responsabilità da parte di autorità locali e regionali, fatto che rende ancora più difficile la traduzione degli impegni presi in azioni concrete. Basti dire che su 20 regioni, solo 11 hanno istituito i tavoli.<sup>21</sup> In tanti casi si tratta di costituzioni meramente formali: di fatto, molti tavoli non sono attivi, a causa del persistere di un'assenza di vincoli e obblighi precisi per le regioni rispetto alla Strategia. Anche nei territori in cui è stata avviata l'implementazione locale della Strategia, le attività realizzate dai Tavoli regionali sono consistite, per lo più, nel convocare e organizzare il tavolo, nell'avviare discussioni sulle problematiche locali, nel fare il punto della situazione a livello territoriale, nell'individuare possibili progetti e azioni da attuare, senza assumere alcun impegno in termini finanziari e di tempistica, rispetto alle azioni da attuare.

Esistono molte differenze a livello regionale e locale sull'attuazione delle politiche di inclusione dei RSC, e spesso riflettono le specifiche condizioni delle politiche sociali delle singole regioni. Attualmente, metà delle regioni italiane e la provincia autonoma di Trento sono dotate di leggi specifiche per la protezione dei RSC e della loro identità culturale. Il limite principale e le maggiori contraddizioni innescate dall'attuazione della maggioranza di queste leggi discendono dal fatto di aver identificato i RSC come soggetti indistintamente "nomadi".<sup>22</sup>

Esistono casi, come quello dell'Emilia Romagna, in cui è bene sottolineare che la Regione stessa, nell'ambito della legge regionale su RSC, ha avviato iniziative coerenti con gli obiettivi della SNIR in materia di accesso all'alloggio. Su questo tema, infatti, la Regione ha sostenuto finanziariamente processi volti a incentivare transizioni abitative di cittadini Rom dai campi verso abitazioni inserite nel tessuto urbano<sup>23</sup> e/o verso la forma residenziale della micro-area (per questa seconda opzione ha stanziato circa un milione

<sup>21</sup> Si riporta l'elenco delle regioni che hanno istituito i tavoli con apposita delibera o determinazione: Marche, istituito con delibera della Giunta regionale n. 1152 del 29 luglio 2013; Molise, istituito con determinazione dirigenziale il 30 agosto 2013; Umbria, istituito con delibera della Giunta regionale n. 51 del 28 gennaio 2013; il Liguria, istituito con delibera n. 1348 del 31 ottobre 2013; Toscana, istituito con delibera n. 128 del 27 febbraio 2013; Campania, istituito con delibera n. 134 del 12 maggio 2014; Piemonte, istituito con delibera n. 22-7099 del 10 febbraio 2014; Regione Calabria, istituito con delibera n. 173 del 29 aprile 2014; Lazio, istituito con delibera n. 63 del 17 febbraio 2015; Emilia Romagna, istituito con determinazione n. 1158 del 29 gennaio 2016; il Tavolo della Regione Puglia è stato convocato il 7 aprile 2017, ma non è stato istituito con alcuna delibera o determinazione.

<sup>22</sup> È proprio in virtù di questa identificazione che, a partire dagli anni Ottanta, diverse amministrazioni locali hanno istituito aree e campi sosta con l'intenzione di alloggiare "temporaneamente" gruppi di cittadini RSC.

<sup>23</sup> Ne è un esempio la sperimentazione del Comune di Bologna. Maggiori dettagli nel *Rapporto Regionale*: <http://sociale.regione.emilia-Romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/rapporto-sulla-popolazione-sinta-e-Rom-in-emilia-Romagna-anno-2012>

di euro).<sup>24</sup> Anche nella Regione Toscana si registrano iniziative amministrative volte al superamento dei campi. In questo caso, il Tavolo regionale ha progettato diverse proposte nell'ottica del superamento dei campi "nomadi": dall'inserimento in case di edilizia popolare a Lucca all'autocostruzione a San Giuliano Terme<sup>25</sup>.

Si segnala, infine, che tre Amministrazioni Comunali (Napoli, Pavia e Bari) hanno approvato con propria delibera l'attuazione di Piani di Azione Locale per l'integrazione dei gruppi RSC nell'ambito delle attività previste dal Programma ROMACT<sup>26</sup>.

## Promozione dell'empowerment e della partecipazione dei Rom

Per quella parte numericamente significativa di RSC che continua a vivere in condizioni di esclusione sociale, la partecipazione consapevole come modalità di espressione della cittadinanza attiva alla vita pubblica, al mondo del lavoro e ai più alti gradi di istruzione rimane una questione ancora irrisolta e sottaciuta. Sebbene la SNIR preveda esplicitamente la necessità di avviare azioni e processi volti a favorire l'empowerment di soggetti in condizione di vulnerabilità, ad oggi si constata l'assenza di piani di intervento strutturali in questa direzione.

Tra i progetti che negli ultimi anni hanno favorito direttamente e/o indirettamente forme empowerment di RSC si segnalano:

- *Housing first e sviluppo di comunità: progetto di community welfare* per le famiglie Rom presenti nella città di Faenza (RA), avviato nel 2015 dai servizi sociali dal Comune, in collaborazione con la Fondazione Romani.<sup>27</sup>
- Il progetto COM.IN.ROM, realizzato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013", finalizzato a creare una rete operativa e culturale tra gli operatori pubblici (personale dirigente delle Prefetture-UTG e degli Enti pubblici locali – Regioni, Province, Comuni) e gli operatori appartenenti alle realtà del Terzo settore impegnati intorno al fenomeno Rom.<sup>28</sup>
- Il progetto sperimentale *Valore Lavoro (2009/2010). Percorsi di inserimento lavorativo per Rom e Sinti* ha inteso far fronte alle problematiche dell'esclusione sociale e disoccupazione, mirando specificatamente all'integrazione lavorativa di Rom e Sinti mediante un loro coinvolgimento attivo nelle diverse azioni realizzate. L'attività progettuale, finanziata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e promossa da Regione Lombardia è stata gestita operativamente in collaborazione con l'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità (Orim) e la Fondazione Ismu. Il progetto *Valore Lavoro* è stato pensato e sviluppato con l'intento di favorire l'acquisizione di risorse e di opportunità nell'inserimento lavorativo di individui definiti come appartenenti a categorie svantaggiate,

<sup>24</sup><http://www.regione.emilia-Romagna.it/notizie/2017/febbraio/chiudono-i-grandi-campi-via-libera-alle-micro-aree-per-le-comunita-Rom-e-Sinti-7-i-progetti-finanziati-dalla-regione>

<sup>25</sup> *Rapporto sui diritti umani: ecco perché l'Italia non rispetta gli impegni con l'UE sui Rom* (<http://www.Romidentity.org/articolo31.php#sthash.9MdrZUyP.dpbs>). Per l'elenco delle progettualità per l'inclusione dei RSC attuati dalla Regione Toscana, si veda: <https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjQ5oX5ksjXAhVIJuwKHd7gCsQQFgg8MAM&url=http%3A%2F%2Fwww.toscana-notizie.it%2Fdocuments%2F735693%2F1421807%2FScheda%2Bprogetti%2Binclusione%2Bsociale%2BRom%2BSinti%2Bcaminanti%2F27d3aca8-2444-4b56-83bf-fb21e516f6e0&usq=AOvVaw1HGUD4EzhGO03Gnhfj6r5>

<sup>26</sup> ROMACT è un programma del Consiglio d'Europa che mira a migliorare i processi di interazione e ad aumentare la responsabilità delle autorità locali, in particolare dei decisori politici e dei funzionari amministrativi, verso le comunità Rom emarginate. Per maggiori dettagli sul programma si rimanda al paragrafo 4.

<sup>27</sup> <http://www.fondazioneRomani.eu/attivita/progetti/192-il-corpo-estraneo-prove-di-comunita>

<sup>28</sup> <http://www.integrazionemigranti.gov.it/EsperienzeSulTerritorio/altre-esperienze/Pagine/Com-In-%20Rom--Italia.aspx>

attraverso la proposta di un percorso di attivazione che si è rivelato sia un'opportunità di inserimento lavorativo, sia soprattutto una significativa esperienza di empowerment e di emancipazione, in particolar modo a livello femminile.<sup>29</sup>

- Romed 1 (2011) è un programma del Consiglio d'Europa che ha interessato diversi paesi europei, tra cui l'Italia, e che aveva come principale obiettivo quello di formare mediatori culturali per ridurre il divario e il gap comunicazionale spesso esistente tra le comunità Rom e le istituzioni pubbliche per facilitare l'accesso e la fruizione delle scuole, delle strutture sanitarie, ma anche delle amministrazioni locali e regionali da parte dei Rom. Oltre a prevedere azioni specifiche incentrate sulla mediazione, in particolare sulla formazione di mediatori Rom, il programma ha lavorato nella direzione di promuovere la partecipazione attiva dei Rom, puntando così su processi di empowerment delle comunità Rom. In Italia hanno partecipato ai corsi di formazione per mediatori 36 soggetti e hanno conseguito il titolo di mediatore 32 soggetti provenienti da diversi comuni italiani (Bari, Bolzano, Bologna, Cosenza, Eboli, Gorizia, Lamezia Terme, Montesilvano, Napoli, Pescara, Roma, Salerno, Teramo, Torino, Vicenza).<sup>30</sup>
- Contrasto alla violenza maschile contro le donne Rom: *Raccomandazioni per la prevenzione, l'individuazione e l'intervento* (2012). Si tratta di un manuale realizzato nell'ambito del progetto *Empow-Air: Empowerment delle donne contro la violenza domestica nelle Comunità ROM* (JUST/2010/DAP3/AG/1266) cofinanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Daphne III per combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne (2007-2013). Il manuale è rivolto ad operatori che si confrontano con la violenza verso le donne e/o che lavorino con le comunità Rom, in particolar modo operatori dei servizi sociali, autorità locali, poliziotti ed organismi della società civile, quali ad esempio organizzazioni di donne ed organizzazioni Rom, attive sia a livello locale che a livello nazionale.<sup>31</sup>
- Romact (2013-2017) è un programma del Consiglio d'Europa finalizzato a sviluppare azioni di cooperazione tra i sindaci e le autorità municipali e le comunità Rom locali per sviluppare politiche e servizi pubblici che favoriscano processi di inclusione fornendo alle amministrazioni locali supporto rispetto all'elaborazione di metodi e strumenti pratici per rilevare e valutare efficacemente le esigenze delle comunità Rom in cui vivono i cittadini più vulnerabili. Uno degli obiettivi principali del programma è quello di rafforzare le capacità delle autorità locali nel progettare e attuare piani per l'inclusione dei Rom. Il programma ha coinvolto complessivamente 57 municipalità, in Italia sono state coinvolte 8 municipalità: Agropoli, Bari, Garbagnate Milanese, Pavia, Prato, Trento, Milano e Napoli. In tre di queste municipalità (Napoli, Pavia, Bari) si è arrivati alla definizione di un piano di azione per l'inclusione delle comunità Rom.
- *Marry When You Are Ready* (2017) è un progetto europeo che affronta il problema del matrimonio precoce nelle comunità Rom realizzato, oltre che in Italia, in Romania, Bulgaria, Croazia e Austria attraverso due filoni di attività: lavoro in comunità, per informare, ascoltare, sensibilizzare e individuare misure di sostegno più utili da proporre per migliorare le prospettive di sviluppo individuale delle giovani; definizione delle raccomandazioni e proposte operative per le istituzioni europee e nazionali.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Maggiori dettagli a questo link: <http://www.ismu.org/2017/01/valore-lavoro/>

<sup>30</sup> <http://coe-Romed.org/>

<sup>31</sup> Maggiori dettagli a questo link: [http://www.surt.org/empow-air/docs/Guia\\_ITAL.pdf](http://www.surt.org/empow-air/docs/Guia_ITAL.pdf)

<sup>32</sup> Maggiori dettagli a questo link: [http://www.ternibori.org/daphneoffice/office\\_doc/\\_0doc/43Scheda\\_MWYAR\\_Italia.pdf](http://www.ternibori.org/daphneoffice/office_doc/_0doc/43Scheda_MWYAR_Italia.pdf)



- Il progetto *LUOGHI COMUNI* (2017) - coordinato dall'Associazione Bambini in Romania Onlus e svolto a Bari, Milano e Roma in partenariato con Il Nuovo Fantarca, UPRE Roma e l'Associazione Spirit Romanesc, per un periodo di 18 mesi a partire da marzo 2016 – che si proponeva di promuovere la partecipazione degli studenti Rom, Sinti e Caminanti nei percorsi scolastici, l'integrazione tra tutti i bambini e i ragazzi e il diritto all'educazione.<sup>33</sup>
- Istituto Europeo di Arte e Cultura Rom (ERAC) (2018) è stato presentato il 14 febbraio 2018 presso la sala polifunzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri l'Istituto Europeo di Arte e Cultura Rom (ERAC). L'ERAC nasce come iniziativa congiunta del Consiglio d'Europa, dell'Open Society Foundations, e dell'Alliance for the European Roma Institute e si configura come un'associazione indipendente che ha come mission quella di aumentare l'autostima dei Rom e di contrastare pregiudizio e discriminazione contro i Rom usando arte, cultura, insegnamento della storia e comunicazione mediatica. L'istituto ha, inoltre, l'obiettivo di promuovere il contributo del popolo Romani al talento e alla cultura, al successo e allo sviluppo dell'Europa e quello di documentare l'esperienza storica dei Rom in Europa.

Rispetto alle attività di autopotenziamento delle comunità Rom, si segnalano i corsi per giovani attivisti organizzati da due importanti realtà associative: l'Associazione 21 Luglio, che organizza il *Corso per attivisti Rom e Sinti*<sup>34</sup>, e la Fondazione Romani, che organizza *Fuochi attivi*, un percorso formativo verso la cittadinanza attiva Romani<sup>35</sup>, entrambi attivati dal 2013.

La principale forma di coinvolgimento dell'associazionismo Rom a livello nazionale è rappresentata dalla Piattaforma Nazionale Rom, Sinti e Caminanti prevista dalla SNIR<sup>36</sup>. Le procedure per rendere operativa la Piattaforma sono state però avviate solo da giugno 2017, tramite un avviso di manifestazione di interesse aperto anche a organismi non riconosciuti (composti da Rom e non Rom, con documentata esperienza nel settore<sup>37</sup>), che ha coinvolto oltre 50 associazioni e attivisti provenienti da tutto il territorio nazionale e ha portato alla definizione dei delegati per la partecipazione ai tavoli e ai gruppi di lavoro previsti dalla SNIR, sia a livello nazionale che internazionale.

La Piattaforma Nazionale Rom, Sinti, Caminanti, derivazione della European Roma Platform, punta ad essere uno strumento operativo di confronto tra Unar, associazioni RSC e di settore, amministrazioni pubbliche. Si cerca di rispondere alle criticità da tempo sollevate da alcune realtà dell'associazionismo, a causa di un approccio considerato poco inclusivo nei confronti degli stessi RSC e di una certa discrezionalità nel loro coinvolgimento ai tavoli<sup>38</sup>, che ha generato perplessità a considerare la SNIR, oltre un livello formale, uno strumento operativo ed efficace.

Sono da rilevare, a proposito della Piattaforma, riunitasi - dopo una prima convocazione a luglio 2017 - a settembre 2017, con all'ordine del giorno l'elezione dei delegati per la partecipazione ai tavoli tematici previsti per implementare la SNIR, le critiche di una parte dell'associazionismo Romani, che ha denunciato il prevalere di personalismi e

<sup>33</sup>Maggiori dettagli a questo link: <http://www.luoghicomuni.eu/wp-content/uploads/2016/05/Linee-guida-per-la-scolarizzazione-e-empowerment-studenti-Rom-min.pdf>

<sup>34</sup> <http://www.21luglio.org/21luglio/corso-formazione-attivisti-Rom-Sinti/>

<sup>35</sup> <http://www.fondazioneRomani.eu/archivio/57-fuochi-attivi>

<sup>36</sup> L'associazionismo Rom era stato coinvolto istituzionalmente anche per la redazione della Strategia a partire dal 2011, solo attraverso tre federazioni nazionali, inserite da tempo nelle attività dell'Unar: la Federazione Romani (nata nel 2009), la Federazione "Rom e Sinti Insieme" (2008) e l'Associazione UNIRSI (1999).

<sup>37</sup> <http://www.Unar.it/Unar/portal/?p=8437>.

<sup>38</sup> Le associazioni Rom vengono invitate dal PCN a partecipare agli incontri dei tavoli nazionali o dei gruppi di lavoro secondo un principio di pertinenza rispetto ai temi e con una certa discrezionalità.

interessi di parte nell'individuazione e nell'elezione di diversi candidati, mancanti, a detta di queste realtà, di requisiti e competenze fondamentali.<sup>39</sup> Del resto, grandissima parte delle comunità RSC in Italia sembrano ancora molto lontane dallo svolgere un ruolo attivo nei processi decisionali riguardanti la SNIR e raramente i cittadini Rom in possesso di titoli di studio elevati e/o con specifiche professionalità sono coinvolti attivamente nei processi di empowerment delle proprie comunità. Si tratta di una rappresentanza ancora debole, causata da oggettivi problemi di bassa scolarità, marginalità, difficoltà ad organizzarsi da parte di una popolazione RSC, difficile da coinvolgere, impegnata sui territori a far fronte a problematiche quotidiane, caratterizzate da estrema precarietà abitativa e lavorativa, sulle quali continuano a riversarsi – soprattutto nelle grandi città – pratiche discriminatorie e rappresentazioni negative. Siamo inoltre ancora lontani da una responsabilizzazione della società civile in genere. Sarebbe utile, al fine di garantire un coinvolgimento dei RSC ispirato ai criteri di trasparenza e democraticità negli interventi previsti dalla Strategia, la definizione di criteri condivisi tra attori istituzionali e non istituzionali, per garantire le modalità di accesso e la partecipazione di realtà associative e organizzazioni, inclusi dei criteri di valutazione dell'efficacia del processo di partecipazione, rispetto al raggiungimento di obiettivi specifici e definiti in modo chiaro, considerando anche la cornice della criticità e delle debolezze relativa a questo processo. La partecipazione, infatti, se non declinata secondo i principi di democraticità può, anche inconsapevolmente o indirettamente, escludere invece che includere; può esasperare i conflitti invece che risolverli e indurre gli individui a rafforzare le loro opinioni iniziali producendo effetti di estremizzazione.<sup>40</sup>

Riguardo specificamente all'associazionismo RSC, la SNIR, tra i propri strumenti, prevede il coinvolgimento diretto del Forum delle Comunità Rom, Sinti e Caminanti, con funzioni di concertazione con il Punto di contatto nazionale, la Cabina di regia, i tavoli e gli enti locali, sia in merito all'attuazione della Strategia che alla sua valutazione. Il Forum si è riunito il 17 settembre 2017 a latere dell'incontro plenario della Piattaforma Nazionale RSC.

Altre forme di consultazione dei Rom e dei Sinti sono rappresentate dalle consulte (diversamente definite) che alcune realtà istituzionali locali (Regioni o Comuni) hanno istituito, perché previste dalle leggi regionali. Le consulte, dove previste, sono spazi di partecipazione, con funzioni meramente consultive, in nessun caso sono dotate di potere deliberativo.

## Programmi con maggiori dotazioni di budget per l'inclusione dei Rom

Molti dei Programmi Operativi Nazionali ("Educazione", "Occupazione", "Inclusione", "Città Metropolitane", "Governance, reti, progetti speciali e assistenza tecnica" e "Iniziativa Occupazione Giovani Youth") riguardanti le Regioni italiane, sebbene non specifici ed esclusivamente rivolti ai RSC, sono utilizzabili per finanziare attività volte all'inclusione dei RSC. Anche il PON "Legalità", rivolto alle regioni meno sviluppate – Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia – rappresenta un contesto per l'attuazione della SNIR, dato che l'inclusione sociale rappresenta il suo secondo obiettivo (erogazione di servizi agli immigrati, sostegno alle imprese sociali e lotta alla discriminazione e alla povertà).

Il tema dell'inclusione delle popolazioni RSC è considerato tra le priorità del Programma nazionale Inclusione del PON (Programma Operativo Nazionale) 2014-2020. Il PON Inclusione intende sostenere la definizione di modelli di intervento comuni in materia di contrasto alla povertà e promuovere, attraverso azioni di sistema e progetti pilota,

<sup>39</sup> In particolare, la Fondazione Romani. Si veda, a questo proposito, la Lettera aperta della Fondazione Romani: <http://www.fondazioneRomani.eu/news/278-piattaforma-nazionale-lettera-aperta>

<sup>40</sup> Per approfondimenti su questo specifico aspetto si veda: *Comunicare – Partecipare. Uno studio per una strategia comunicativa integrata a supporto dei processi inclusivi*, Collana della Partecipazione, a cura della Regione Emilia Romagna, Bologna, 2012.

modelli innovativi di intervento sociale.<sup>41</sup> Il PON Inclusionione Sociale rivolge un'attenzione particolare alle popolazioni RSC. Attraverso questo programma operativo, il Governo italiano cerca di proporre azioni, metodologie e strumenti in grado di innescare cambiamenti stabili nel sistema di protezione sociale e di integrazione sociale, lavorativa e scolastica delle popolazioni RSC, in particolare riguardo ai minori.

Questo approccio è stato sperimentato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e l'Istituto degli Innocenti di Firenze, attraverso il *Progetto per l'inclusione e l'integrazione di bambini RSC*. Il progetto, che si muove nella prospettiva di una inclusione su diversi ambiti, con specifica attenzione alla scuola, ai percorsi di socializzazione nei contesti abitativi e alla salute, è stato realizzato per tre anni, a partire dal 2013, in concordanza anche con il III Piano nazionale di azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, che presenta una particolare indicazione alla promozione dell'integrazione delle persone immigrate. Le finalità generali delle linee di azione individuate possono ridurre la marginalità estrema e favorire interventi di inclusione sociale e scolastica delle famiglie e dei bambini e adolescenti appartenenti alle comunità RSC.<sup>42</sup>

Nell'ambito del Pon Città Metropolitane 2014-2020, Asse Servizi per l'inclusione sociale, che contiene un riferimento specifico all'"integrazione socioeconomica delle comunità emarginate quali i Rom", è attivo il progetto *Reti per l'inclusione socio-lavorativa di RSC* (2016-2020). Il Progetto, mirato per le caratteristiche di una città come Reggio Calabria, che presenta una delle percentuali più alte di Rom, in particolare minori, prevede la realizzazione di più reti pubblico/private strutturate sul territorio, valorizzando aree abbandonate della città, per realizzare progetti di cittadinanza attiva, inclusione sociale, inserimento lavorativo.<sup>43</sup>

Sempre nell'Italia Meridionale, è attivo per il PON METRO Palermo il progetto *Percorsi di accompagnamento alla casa e di integrazione delle comunità emarginate (RSC)* (2017-2020), che ha come obiettivo il reinserimento sociale degli individui e delle famiglie appartenenti alle comunità emarginate attraverso percorsi di presa in carico integrati finalizzati alla loro uscita duratura da una situazione di emergenza abitativa. A seconda dei casi, l'intervento si configura come superamento della vita nei campi, come copertura dei fabbisogni di inclusione, accoglienza e reindirizzamento verso interventi complessi di accompagnamento all'abitare.<sup>44</sup>

Il progetto *A.L.I. (Abitare Lavoro Inclusione) Service RSC* (2017-2020) interessa invece il comune di Napoli e prevede l'attivazione di un Service RSC per l'inclusione socio-lavorativa, per l'accesso e la formalizzazione del diritto alla salute, e per percorsi di accompagnamento all'abitare rivolti alla popolazione Rom dimorante nel territorio cittadino, organizzata in più punti sul territorio. Il progetto trova un primo presidio nel Centro di Accoglienza ex plesso Deledda (dove risiedono Rom romeni), ove è prevista l'attivazione di un percorso di accoglienza integrata di secondo livello.<sup>45</sup>

<sup>41</sup><http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-Inclusionione/Documents/PON-Inclusionione-2014-2020.pdf>

<sup>42</sup> Nel quadro del PON, il progetto triennale prevede un lavoro nelle principali città metropolitane italiane, centrato principalmente su tre ambiti: la rete locale dei servizi, la scuola e i contesti abitativi. La governance del progetto si articola attraverso una struttura multilivello finalizzata a facilitare la condivisione e la gestione/supervisione delle linee di progettazione generali a livello nazionale e locale. Per maggiori dettagli: <https://www.minori.it/it/progetti-sperimentali-285/il-progetto-rsc>

<sup>43</sup><http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/pon-metro-reggio-calabria/progetti-reggio-calabria/reti-inclusione-socio-lavorativa-Rom-Sinti-camminanti/>

<sup>44</sup> <https://ponmetro.comune.palermo.it/pon-asseprogetto.php?id=4&asse=4&progetto=34>

<sup>45</sup><http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/pon-metro-napoli/progetti-napoli/abitare-lavoro-inclusione/>

Progetti di accompagnamento alla casa a Mestre (2017-2023)<sup>46</sup>, a Messina<sup>47</sup> e a Roma<sup>48</sup> supportano interventi finalizzati all'inclusione di individui e nuclei familiari Rom nella comunità più ampia della città, attraverso percorsi di accompagnamento all'abitare e alla reale integrazione nella comunità. In particolare, sono previsti percorsi di accompagnamento all'inserimento scolastico dei minori; orientamento al lavoro e all'auto-imprenditorialità; facilitazione per l'accesso ai servizi socio-sanitari-amministrativi.

Per quanto riguarda l'asse prioritario "Salute", più specificamente riconducibile al Ministero della Salute, risale ormai al 2014 la conclusione del progetto troVARSI,<sup>49</sup> che aveva come obiettivo l'incremento dei livelli di protezione dei bambini RSC da malattie prevenibili con vaccinazione, attraverso il miglioramento della consapevolezza nelle comunità RSC – in particolare delle madri - e la valorizzazione di un modello di intervento condiviso tra le ASL partner.

In generale, tutti questi progetti non prevedono modalità indipendenti, affidate a terzi, di monitoraggio e valutazione della loro efficacia e di analisi dell'impatto delle azioni progettuali sul contesto di intervento. Le modalità di monitoraggio e valutazione si basano su indicatori e criteri interni al progetto stesso.

Nonostante l'attivazione di queste progettualità, ad oggi, risultano in larga parte disattese le azioni di sistema che l'Unar aveva programmato per il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla SNIR.<sup>50</sup>

## Accesso della società civile ai finanziamenti per le attività di inclusione dei Rom

In Italia i fondi utilizzabili dalla società civile per sostenere i processi di inclusione delle popolazioni RSC, anche in partenariato con le autorità istituzionali locali e/o nazionali sono stati, soprattutto, fondi europei. Non esistono fondi nazionali specifici, né canali di finanziamento dedicati in maniera prevalente alle ONG guidate da RSC. I fondi ai quali le ONG o altre realtà della società civile possono avere accesso per sperimentare attività di inclusione dei RSC sono prevalentemente i seguenti:

<sup>46</sup><http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/pon-metro-veneziana/progetti-veneziana/accompagnamento-sociale-Rom-Sinti-camminanti/>

<sup>47</sup><http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/pon-metro-messina/progetti-messina/Rom-mempowerment/>

<sup>48</sup><http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/pon-metro-Roma/progetti-Roma/strade-Rom/>

<sup>49</sup> Come risulta dal Piano d'Azione Salute per le comunità RSC, sono stati realizzati negli anni una serie di progetti, finanziati da Ministero e INMP, ma non sono stati più implementati: [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2451\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2451_allegato.pdf)

<sup>50</sup> L'Unar aveva indicato le seguenti azioni di sistema, da realizzare attraverso l'attivazione di specifici partenariati, per ridurre la marginalità e favorire interventi di inclusione delle fasce più vulnerabili delle popolazioni RSC: Azione di contrasto dell'abbandono scolastico della scolarizzazione e prescolarizzazione, fondi previsti per l'implementazione: FSE-PON Inclusione POR; Interventi infrastrutturali per la sperimentazione e lo svolgimento di servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità, fondi previsti per l'implementazione: Fser-POR; Sperimentazione e sviluppo dei servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità, fondi previsti per l'implementazione: FSE-PON Inclusione POR; Interventi di presa in carica globale, interventi di mediazione sociale ed educativa familiare, nonché di promozione della partecipazione e della risoluzione di conflitti, fondi previsti per l'implementazione: FSE-PON Inclusione POR; Riconoscimento delle competenze, formazione professionale, promozione dell'autoimprenditorialità e mediazione occupazionale finalizzata all'inserimento lavorativo sul modello della buona pratica Programma "Acceder" della Fundacion Secretariato Gitano, fondi previsti per l'implementazione: FSE-PON Inclusione POR; Azioni strutturali per favorire l'accesso all'abitare non segregato, fondi previsti per l'implementazione: Fser-POR; Azioni di accompagnamento volte a favorire l'accesso all'abitare non segregato e alla interazione con la comunità più ampia dei residenti, fondi previsti per l'implementazione: Fser-PON METRO POR.

- Il Fondo Sociale Europeo (FSE), la cui efficacia è stata migliorata accelerando il monitoraggio e la valutazione dei progetti sui Rom e diffondendo in tutta l'Europa le misure che si sono rivelate particolarmente efficaci.
- Il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il cui nuovo regolamento, adottato nel 2009, consente di estendere i finanziamenti ai progetti abitativi destinati alle comunità con livelli estremi di povertà ed emarginazione, includendo molte comunità Rom.
- Il Programma PROGRESS, che include la campagna informativa *Sì alle diversità. No alle discriminazioni* e sovvenziona attività di sensibilizzazione.
- Il Programma per l'Uguaglianza e i Diritti di Cittadinanza. Bando per "sovvenzioni a sostegno per progetti nazionali e globali sulla non discriminazione e l'integrazione delle comunità Rom".

Complessivamente l'Italia ha avuto a disposizione, per il periodo 2014-2020, 32 miliardi di euro in fondi (FSE e FESR). All'interno del FSE, almeno il 20% è destinato a promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà. In questa somma rientrano anche le misure relative all'integrazione delle popolazioni RSC.

Altra fonte di finanziamento significativa è rappresentata dal già citato Programma operativo nazionale per le Città metropolitane" (PON METRO), che comprende linee di bilancio specifiche per investimenti sull'inclusione sociale dei RSC. Il PON METRO sarà attuato in dodici aree metropolitane, tra cui le città in cui vivono le comunità Rom più numerose. Tenendo presenti le modalità con le quali negli ultimi anni le città metropolitane italiane hanno gestito la spesa relativa alle politiche e agli interventi nei confronti dei RSC, esiste il rischio che i fondi PON Metro destinati all'inclusione Rom non vengano utilizzati in maniera corretta, ma vadano a rafforzare le politiche di segregazione o gli sgomberi forzati<sup>51</sup>. Evenienza che potrebbe essere prevenuta mediante il coinvolgimento attivo e partecipato dei diretti beneficiari delle azioni - attraverso canali trasparenti e condivisi - nell'elaborazione e nel monitoraggio delle iniziative politiche e degli interventi rivolti alla pianificazione dei processi di inclusione.

## Disponibilità di dati affidabili sulla situazione dei Rom

L'Italia non rileva, né dispone dati ufficiali/istituzionali disaggregati etnicamente per quanto riguarda i cittadini RSC. L'assenza di dati e informazioni relative alla presenza e alle condizioni di vita di RSC, è avvertito dalla SNIR come un problema di fondamentale importanza. A tal fine è stato istituito, lo scorso 21 giugno 2017, il Tavolo Statistico Nazionale RSC coordinato dall'Istituto Italiano di Statistica, che prevede la partecipazione delle Amministrazioni Centrali interessate (Ministeri), dell'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani), delle Rappresentanze RSC, con il fine di superare il gap informativo sulla condizione delle comunità RSC. Il Tavolo Statistico Nazionale RSC si pone tra gli obiettivi prioritari quelli di:

1. arrivare ad una definizione condivisa della popolazione RSC e di un framework concettuale per l'individuazione di indicatori volti a rilevare e monitorare l'inclusione delle popolazioni RSC rispetto ai quattro assi della strategia;
2. fornire agli enti e agli organismi coinvolti le linee guida per la raccolta e il trattamento dei dati riguardanti le popolazioni RSC;
3. raggiungere la sistematizzazione delle fonti di dati e l'armonizzazione dei dati esistenti;

<sup>51</sup> Si veda il report *Segregare costa*, a cura di Berenice-Lunaria-Compare-OsservAzione ([http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa\\_.pdf](http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa_.pdf))

4. costruire una piattaforma integrata per lo scambio di dati e informazioni, alimentati dai membri del tavolo che porti, nel lungo periodo, alla costituzione di un Sistema Informativo integrato sui RSC;
5. istituire un portale che rappresenti il luogo di accesso all'informazione statistica su RSC che abbia requisiti di qualità certificati dal gruppo di lavoro.

In riferimento alle pubblicazioni disponibili rispetto alle fonti di dati, si segnala che l'ISTAT ha pubblicato il volume *Fonti di dati sulla popolazione Rom, Sinti e Caminanti. Un'indagine pilota in quattro comuni italiani*.<sup>52</sup> Altra fonte informativa di carattere nazionale è rappresentata dalla pubblicazione del 2016, Cittalia/Anci, *Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia*.<sup>53</sup>

Tra le poche indagini ad oggi disponibili che rilevano e analizzano dati che superano l'aggregato territoriale della singola regione si segnalano inoltre:

- *EU INCLUSIVE. Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*.<sup>54</sup>
- *Oltre il separatismo socio-abitativo. Studio volto alla promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Camminanti*<sup>55</sup>
- Associazione 21 Luglio, *Rapporto Annuale 2016*.<sup>56</sup>
- *promoting Social Inclusion of Roma A Study of National Policies (Italy)*, a cura di Filippo Strati (Studio Ricerche Sociali SRS)<sup>57</sup>

## Politiche e misure per rispondere alle esigenze specifiche delle donne, dei bambini e dei giovani Rom

Come dimostrano diversi studi europei, in generale, le donne Rom registrano tassi di inclusione sociale sensibilmente inferiori a quelli già bassi registrati dagli uomini Rom rispetto al resto della popolazione non Rom<sup>58</sup>, dato confermato anche per l'Italia dall'indagine *EU INCLUSIVE. Rapporto nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*. Divorzi e separazioni non sono molto diffusi tra i gruppi RSC. L'autonomia delle donne Rom è ancora più minata nel caso in cui vivano all'interno di campi, e in particolar modo se i campi distano dai centri urbani e/o sono mal collegati.

Oltre alle donne Rom, anche i minori, bambini e giovani Rom, spesso si ritrovano a vivere in condizioni di forte vulnerabilità. I minori continuano a subire le conseguenze più evidenti, ad esempio, degli sgomberi forzati, in particolare in termini di impatto sui percorsi scolastici e di inserimento nel tessuto sociale.

Nonostante i vari progetti di scolarizzazione ad hoc realizzati dalle autorità locali nel corso degli anni, l'Agenzia per i Diritti fondamentali dell'Unione Europea, nei dati relativi

<sup>52</sup> <https://www.istat.it/it/archivio/196456>

<sup>53</sup> Il report, a cura di M. Giovannetti, N. Marchesini, E. Baldoni, è consultabile a questo link: [http://www.cittalia.it/images/Gli\\_insediamenti\\_Rom\\_Sinti\\_e\\_Caminanti\\_in\\_lItalia\\_.pdf](http://www.cittalia.it/images/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_lItalia_.pdf)

<sup>54</sup> [www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html](http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html)

<sup>55</sup> <http://www.irefricerche.it/File/File/REPORT/Oltre%20il%20separatismo%20socio-abitativo%20SINTESI%20new%20logos.pdf>

<sup>56</sup> [http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/04/RAPPORTO-ANNUALE\\_2016\\_WFB.pdf](http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/04/RAPPORTO-ANNUALE_2016_WFB.pdf)

<sup>57</sup> [http://www.cestim.it/argomenti/03Rom-Sinti/11\\_07\\_it\\_strati\\_promoting\\_the\\_social\\_inclusion\\_of\\_Roma.pdf](http://www.cestim.it/argomenti/03Rom-Sinti/11_07_it_strati_promoting_the_social_inclusion_of_Roma.pdf)

<sup>58</sup> Si veda il *Roma Inclusion Index 2015*, pubblicato dalla Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation: <http://www.rcc.int/Romaintegration2020/files/user/docs/Roma%20Inclusion%20Index%202015.pdf>

a un sondaggio effettuato in 11 Paesi membri, evidenzia come in Italia il 20% dei Rom intervistati non abbia mai iniziato un percorso scolastico, mentre il 23% non ha portato a termine il ciclo di istruzione primaria.<sup>59</sup> A incidere sui livelli di scolarizzazione contribuiscono le condizioni abitative precarie degli insediamenti e la loro marginalizzazione spaziale. Manca quindi per una parte significativa di minori Rom in Italia la garanzia di un accesso all'istruzione e a standard di vita accettabili.

Nonostante la SNIR preveda esplicitamente il sostegno a minori e donne e ne auspichi i processi di empowerment, se si escludono alcune specifiche progettualità (come quello del *Progetto Nazionale per l'Inclusione e l'Integrazione dei bambini RSC*, richiamato nel punto 5), non esistono interventi pubblici strutturali e organici che lavorino per ridurre le condizioni di vulnerabilità vissute nello specifico da donne e minori Rom, né sono in atto o previste modalità di coinvolgimento specifiche per donne e minori negli organismi che prevedono la partecipazione e la consultazione dell'associazionismo Rom per elaborare e/o monitorare specifici interventi che sostengano donne, giovani e bambini RSC.

## Conclusioni

A distanza di sei anni dall'emanazione della SNIR, risultano evidenti, nonostante isolati avanzamenti su alcuni territori, una serie di problematiche di fondo che appaiono di difficile rimozione senza una radicale inversione di rotta rispetto a quanto finora fatto. L'applicazione della SNIR è risultata e risulta ancora debole a livello nazionale e regionale per la mancanza di strumenti adeguati per la sua implementazione, a partire, come evidenziato, dalle prerogative limitate del Punto di contatto nazionale, l'Unar, alla scarsa capacità di coordinamento delle attività fra i diversi enti, la carenza di tempistiche, metodologie e obiettivi condivisi, inclusi gli elementi di monitoraggio e valutazione degli interventi. Tutto sembra lasciato alla discrezionalità dei singoli enti.

Sono diversi gli interventi pubblici regionali che non solo non applicano la strategia, ma addirittura la contraddicono, continuando a lavorare, di fatto, per il mantenimento (o l'apertura) di insediamenti abitativi monoetnici (campi sosta, anche se variamente denominati). Particolarmente significativo è, inoltre, il ritardo di due importanti regioni rispetto all'applicazione della SNIR, quelle che più sono state al centro dell'attenzione durante il periodo della cosiddetta "emergenza nomadi" (2008): il Lazio, dove il tavolo regionale è stato avviato solo nel 2015, e la Lombardia dove il tavolo regionale non è ancora stato costituito. Dopo l'emanazione della SNIR, solo la Regione Emilia-Romagna, nel 2015, ha approvato una Legge Regionale (la n. 11/2015) finalizzata alla chiusura dei "campi Rom" e all'inclusione sociale di queste comunità. Non vi è stata, però, anche in questo caso, l'indicazione di obiettivi quantificabili, di indicatori di risultato e lo stanziamento delle necessarie risorse<sup>60</sup>. In Veneto si è registrata nel 2016 l'abrogazione della Legge Regionale n. 54/1989 (Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti).<sup>61</sup>

La progettazione di interventi efficaci volti all'inclusione delle popolazioni RSC che vivono in condizione di esclusione e marginalità è spesso minata da queste carenze relative all'implementazione della SNIR, così come pure della frammentazione delle risorse, dalla mancanza di strumenti adeguati di valutazione, ma anche dalla riproposizione di politiche scarsamente costruttive, basate su dati spesso non comprovati scientificamente,

<sup>59</sup> EU-FRA, Roma Pilot Survey, 2011: <http://fra.europa.eu/DVS/DVT/Roma.php>.

<sup>60</sup> Non sono mancate voci critiche rispetto all'approvazione di questa legge ritenuta inadeguata a dare risposte efficaci in termini di inclusione sociale. La legge, infatti, pur puntando al superamento dei campi sosta per soli Rom prevede l'istituzione di micro-aree da destinare alle esigenze abitative di Rom e Sinti, la cui opportunità di realizzazione è ancora oggetto di dibattito e discussione. Si segnala, inoltre, che La Fondazione Romani si è fatta portatrice di questo modello di proposta di legge regionale per le comunità Romanès: <http://www.fondazioneRomani.eu/attivita/proposte-di-legge/170-proposta-di-legge-statale-per-il-riconoscimento-della-lingua-Romani>.

<sup>61</sup> Per maggiori approfondimenti si veda Pasta S., Pizzuti D. *Rom: dopo l'"emergenza" a che punto siamo?* In Aggiornamenti Sociali, novembre 2007, <http://www.aggiornamentisociali.it/articoli/Rom-dopo-l-emergenza-a-che-punto-siamo/>

condizionati da stereotipi che, di fatto, ostacolano percorsi aperti di inclusione e autonomia, come anche processi di riconoscimento e interazione con il resto della società civile.

Al fine di superare queste criticità sarebbe utile, a livello centrale, una governance maggiormente efficace ed efficiente, con maggiori margini d'indipendenza e autonomia operativa dell'Unar, per evitare che la promozione dell'integrazione delle popolazioni RSC sia compromessa dalle diffuse resistenze politiche e sociali (antigitanismo); a livello locale, che l'applicazione non sia più lasciata alla libera scelta degli enti, la cui azione spesso è limitata da calcoli elettorali di breve periodo.

In termini generali, come assodato dalla letteratura in materia, occorrerebbe *de-etnicizzare* il più possibile gli interventi per l'inclusione dei RSC e assumere un'ottica pienamente sociale, un processo che può essere accompagnato anche dalla valorizzazione di elementi culturali. In questa direzione, per esempio, un pieno riconoscimento delle comunità RSC come minoranza linguistica, capace di superare i limiti della legge n. 482/99, potrebbe avrebbe un valore simbolico e strumentale importante come risposta a pregiudizi e discriminazioni e rafforzare percorsi di inclusione.

È importante privilegiare negli interventi pubblici un'ottica interculturale che enfatizzi e valorizzi il dialogo puntando sugli elementi di reciproca contaminazione tra gruppi. Se è vero che i gruppi Rom sono stati storicamente considerati come un'alterità irriducibile in quasi tutte le società, è altrettanto vero che l'esclusione e l'inferiorizzazione non sono elementi trascendenti, decontestualizzati e a-storici. Per diverso tempo e in diverse parti del mondo, si sono avuti processi di interazione, complementarietà economica e sociale tra gruppi Rom e società maggioritarie che, anche se connotati da pregiudizi negativi, non hanno impedito forme di interazione positiva e scambi sociali, si pensi al caso di alcuni gruppi Rom dell'Italia centro-meridionale, dove, l'assenza di politiche definite etnicamente e rivolte in maniera specifica ai Rom, ha indubbiamente favorito i processi di inclusione sociale.<sup>62</sup> Da questi esempi sarebbe il caso di ripartire per la pianificazione di percorsi di inclusione sociale. L'esclusione sociale di cui parte della popolazione RSC oggi è vittima è, in primo luogo, una questione di politica sociale e come tale dovrebbe essere affrontata. Le risposte andrebbero cercate in politiche di welfare universalistiche, e non in anacronistiche politiche etniche.

<sup>62</sup> Per maggiori approfondimenti si veda Ciniero A., 2017, "Mascarimiri, come legge! Percorsi scolastici, identità e rielaborazione delle appartenenze culturali nel racconto intergenerazionale di una famiglia Rom dell'Italia meridionale. Note su un'indagine in corso, in *Rivista di Storia dell'Educazione*, [S.l.], v. 4, n. 1, june 2017, pp. 31-49. L'articolo è consultabile a questo link <https://rivistadistoriadelleducazione.it/index.php/RSE/article/view/20>.



## ANTIDISCRIMINAZIONE

### Attuazione delle direttive sull'uguaglianza razziale

In Italia, non più del 20% dei Rom vive in campi nomadi,<sup>63</sup> costruiti dagli anni Sessanta a partire dall'idea che si trattasse di una popolazione nomade, ostile alla vita sedentaria e, quindi, bisognosa di forme abitative specifiche, caratterizzate dalla permanenza transitoria e precaria. Ancora oggi, anche se la maggior parte delle comunità RSC non conduce uno stile di vita nomade, questi campi continuano ad essere progettati e costruiti dalle autorità locali, specialmente nelle grandi città dove il riferimento allo "zingaro nomade" resta ancora diffuso. A volte, queste aree municipali autorizzate sono chiamate "villaggi attrezzati", anche se rimangono caratterizzate da un alto livello di precarietà, segregazione ed emarginazione abitativa. I campi Rom hanno agito per decenni come catalizzatore di pregiudizi, spesso determinando l'aumento del livello di emarginazione vissuto dai Rom e la diffusione di discorsi di incitamento all'odio. L'ampia diffusione di pregiudizi negativi nei confronti dei Rom ha portato molti di coloro che vivono in casa a nascondere la propria identità, per non diventare bersagli di discriminazione. La storia dei "campi nomadi", nata come risposta istituzionale temporanea per garantire a questa popolazione aree di sosta in un momento storico che li ha visti allontanarsi dalle città per la diffusione popolare degli stereotipi legati agli "zingari", è stata caratterizzata dalla creazione di aree con regolamenti in deroga alla legislazione ordinaria. Questa situazione ha inoltre aumentato la discriminazione nei confronti dei Rom, in due modi: da un lato, ha creato una percezione "differenziata" dei bisogni e dei diritti legati agli alloggi dei Rom da parte della popolazione maggioritaria e, dall'altro, ha promosso l'idea in molte comunità RSC che la discriminazione abitativa di cui sono vittime non debba essere denunciata, ma piuttosto tollerata come condizione standard. L'effetto socialmente diffuso dello stereotipo dello "zingaro nomade" è ancora strettamente legato all'idea ed alla presenza del "campo nomadi" come soluzione abitativa per loro, e produce una discriminazione pervasiva che colpisce sia coloro che vivono in quei campi che quei Rom e Sinti che vivono in altre condizioni abitative, con conseguente aumento dell'antigitano implicito o evidente. Questa situazione di segregazione porta a una discriminazione generalizzata che attraversa molte aree della vita delle comunità Rom e Sinte: le comunità hanno difficoltà ad accedere ai percorsi che garantiscano accesso egualitario alla giustizia e spesso si vedono garantire uguaglianza di trattamento solo se supportate dall'azione legale delle ONG; l'Unar, che è il punto di contatto per l'attivazione di politiche per combattere la discriminazione contro i Rom, in Italia è un'istituzione all'interno della Presidenza del Consiglio e per questo motivo è molto influenzata dall'equilibrio politico; l'Italia ha ricevuto molteplici raccomandazioni per attivare politiche volte a superare la discriminazione dei Rom sia per l'alloggio che per l'istruzione ed il lavoro, ma la situazione di segregazione e mancanza di diritti non è stata risolta.<sup>64</sup>

In accordo con quanto espresso dal tavolo interministeriale per il lavoro preparatorio per la lotta alla discriminazione subita da Rom e Sinti, nel 2012 l'Italia ha adottato la SNIR, una strategia che costituisce un eccellente riferimento per intervenire su questioni quali la discriminazione, l'inclusione, l'istruzione, il lavoro e la salute a livello nazionale e non soltanto a livello locale. Questa rappresenta l'unica azione nazionale volta a superare la discriminazione di Rom e Sinti in Italia, tuttavia la sua prima scadenza, nel 2020, sarà probabilmente superata senza aver raggiunto cambiamenti rilevanti su questa tematica, anche se è stata ratificata dall'Unar in collaborazione con una molteplicità di soggetti istituzionali e rappresentanti delle comunità Rom e Sinti in Italia. La SNIR non ha comportato alcun cambiamento nell'atteggiamento politico nei confronti delle comunità

<sup>63</sup> [http://www.osservazione.org/it/4\\_15/film-documentario--fuori-campo-storie-di-Rom-nellitalia-di-oggi.htm](http://www.osservazione.org/it/4_15/film-documentario--fuori-campo-storie-di-Rom-nellitalia-di-oggi.htm)

<sup>64</sup> <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/italy/ita-cbc-v-2016-019-eng.pdf>

Rom. Nello stesso anno di adozione della SNIR, il governo italiano stava anche discutendo in tribunale la validità del decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri (21 maggio 2008),<sup>65</sup> chiedendo l'emergenza in relazione agli insediamenti di "comunità nomadi". Era il decreto che permetteva di investire milioni di euro in nuovi campi. La questione è stata risolta definitivamente solo il 26 aprile 2013, quando la Corte di Cassazione ha dichiarato i campi nomadi una forma di segregazione etnica. I fondi che l'Italia aveva ricevuto dal 2008, tuttavia, sono stati spesi in gran parte per sfratti e costruzione di nuovi campi e non per la reale inclusione delle comunità. Lo scenario politico è così importante per l'implementazione italiana della SNIR che la delicata situazione politica dell'Italia negli ultimi sei anni deve essere brevemente ricordata. Il governo Monti (11 novembre 2011) poteva svolgere solo attività quotidiane fino al 22 dicembre 2012,<sup>66</sup> a causa delle successive elezioni. Il nuovo governo (guidato da Enrico Letta), salito al potere solo il 28 aprile 2013 è durato in carica per meno di un anno. Solo con il governo Renzi (2014-2016) e con il governo Gentiloni (2017) avrebbero potuto sussistere i tempi utili per implementare nuove politiche. L'Unar, ufficio attivo in Italia dal 2003 all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è il Punto di contatto nazionale autorizzato a combattere la discriminazione e ha attivato unità territoriali regionali per la combattere e prevenire atti discriminatori, ma l'impatto della sua azione è ancora limitato<sup>67</sup>. Questo contesto politico ha influito direttamente sulle capacità del Punto di contatto (Unar) per l'impossibilità spesso di agire concretamente, dal momento che l'Unar è un'emanazione diretta del governo. I continui cambiamenti a livello governativo hanno quindi direttamente influenzato l'attuazione della SNIR. Fin dall'inizio, l'Unar ha mostrato vincoli istituzionali e strutturali come finanziamenti limitati e un campo d'azione ristretto oltre e nessun potere esecutivo direttamente applicabile. Ad oggi, si è aggiunta una condizione di estrema scarsità di risorse che è legata alla crisi istituzionale e finanziaria, accompagnata da un ritardo nella nomina del direttore dell'Ufficio, pause prolungate che si sono reiterate in differenti momenti (15 giorni di pausa nel luglio 2012, da ottobre 2015 a gennaio 2016, febbraio 2017-marzo 2018)<sup>68</sup>. Nel 2017, l'Unar ha infine istituito formalmente un forum per le associazioni direttamente costituite da Rom e Sinti e una piattaforma per le associazioni che implementano azioni in relazione con le stesse comunità.<sup>69</sup> La costituzione del forum ha consentito ad Unar di elaborare informazioni sulla situazione all'interno delle diverse regioni in merito all'inclusione o alla segregazione delle comunità Rom e Sinti. Il forum è anche uno strumento per tentare di cooperare con le comunità riguardo alle politiche d'inclusione. Queste azioni rappresentano importanti punti di contatto con le amministrazioni locali sul territorio nazionale, ma la rappresentazione delle comunità che vivono in campi nomadi non legalmente riconosciuti resta fortemente mediata dagli stereotipi e dall'assenza di contatti diretti.

<sup>65</sup> <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/public/decreto.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri.21.maggio.2008.pdf>

<sup>66</sup> Massimo Conte and Matteo Bassoli, *Local engagement for Roma inclusion Locality study Mantua (Italy), 2016* (Mantova, 2016). Disponibile su: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/local-engagement-Roma-italy-mantua\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/local-engagement-Roma-italy-mantua_en.pdf)

<sup>67</sup> Stefano Pasta, L'inclusione delle politiche per i Rom: una novità ancora da assimilare. *Aggiornamenti Sociali* 2017(11), 739–753.

<sup>68</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri (2018) Manconi Coordinatore dell'Unar, webpage <http://www.governo.it/articolo/manconi-coordinatore-dell-Unar/8901>

<sup>69</sup> European Commission against Racism and Intolerance, *ECRI Report on Italy (fourth monitoring cycle)*, (Strasbourg: Council of Europe, 2012), 27. <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-ChC-IV-2012-002-FNG.pdf>

## Segregazione educativa ed abitativa

### Segregazione educativa

Per quanto riguarda l'istruzione (asse 1), la SNIR (2012) si concentra principalmente su tre problemi: pre-scolarizzazione, abbandono scolastico e istruzione post-obbligatoria. Ci sono anche problemi relativi alla relazione tra istituzioni e famiglie legati all'ambito scolastico. Non esistono dati nazionali precisi fatta eccezione per il tentativo di raccolta fatto dal Progetto Nazionale ministeriale a valere su alcune classi selezionate; tale progetto è indicato come *best practice*, ma non è tuttora sull'intero territorio nazionale. Soprattutto, non sono state attivate misure specifiche per incoraggiare la partecipazione degli alunni Rom nelle scuole. Allo stesso modo, la SNIR non ha definito azioni sulla pre-scolarizzazione e sulla prima educazione (A21L-ERRC 2014: 57). Per questo motivo, è molto difficile prendere in considerazione dati attendibili sulla presenza di Rom e Sinti a scuola, perché fino al 2016 il Ministero dell'Educazione era solito misurare la presenza di queste comunità negli istituti facendo riferimento a un'indagine sugli "alunni nomadi" che rendeva i dati un esempio di stereotipo, piuttosto che un campionamento corretto. Questo tipo di valutazione produce dati non corretti, o almeno parziali, perché è una generalizzazione e finisce semplicemente per fornire dati su quegli studenti che vivono nei "campi nomadi" ponendo l'enfasi su un approccio di tipo emergenziale a questo tema.

La ricerca, conclusa nel 2003 e diretta in Italia dal prof. Leonardo Piasere nell'ambito del progetto europeo "The Gypsy Childhood in Europe"<sup>70</sup>, ha confermato che nel nostro Paese esiste una correlazione notevole tra l'essere riconosciuti come target di un progetto di formazione ad hoc sui Rom ed il successivo fallimento del percorso formativo di tale studente; al contrario, più il bambino non è stigmatizzato dal concetto "Rom / Zingaro / Nomade", maggiori sono le sue possibilità di successo a scuola. Questo tipo di valutazione deve essere correlata alla storia della scuola: tra gli anni '60 e '80, l'Italia ha inserito Rom e Sinti in classi differenziate riservate agli "zingari". Era una supposta strategia d'inclusione strettamente legata all'idea che le popolazioni dei "campi nomadi" dovessero essere rieducate per poter entrare nella società. Queste esperienze sono state caratterizzate da una pedagogia di basso livello, basata sull'idea che le popolazioni Rom e Sinte avessero un'intelligenza più bassa della media, e i risultati si confermavano del tutto insoddisfacenti; simili progetti scolastici sono di fatto riusciti ad aumentare il livello di emarginazione e discriminazione percepita e attuata dall'esterno<sup>71</sup>.

Questo contesto nazionale ha prodotto emarginazione nella scuola, a livello locale oltre a segregazione etnica. Per quanto riguarda lo specifico contesto scolastico, la discriminazione ha portato a casi di bambini mal diagnosticati come soggetti con disturbi dell'apprendimento, ma anche all'uso di pratiche di esclusione che hanno permesso il ricorso al vecchio modello delle classi speciali per zingari: all'inizio dell'anno scolastico 2016/2017, la prima classe di una scuola nella zona di Pescara era "riservata" solo agli alunni Rom. Il dirigente scolastico, chiamato a motivare la creazione di una classe su base etnica, ha presentato questa scelta come "lo sviluppo di un processo di insegnamento innovativo". Questa condizione mostra come, nonostante i tentativi di superare la discriminazione attraverso la legislazione generale contro la discriminazione, lo stereotipo negativo sui Rom sia così diffuso a livello sociale che provochi ipervisibilità e si traduca in una discriminazione concreta su base etnica, anche nei luoghi preposti a scolarizzazione ed educazione, per questo motivo Rom e Sinti mantengono una memoria

<sup>70</sup> Ana Giménez Adelantado, Leonardo Piasere, and Jean Pierre Liegeois, *The Education of Gypsy Childhood in Europe, Opre Roma Project*, <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/82608111FN6.pdf>

<sup>71</sup> Ana Giménez Adelantado, Leonardo Piasere, and Jean Pierre Liegeois, *The Education of Gypsy Childhood in Europe, Opre Roma Project*, <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/82608111FN6.pdf>

collettiva di tali luoghi come ambienti inhospitali e rifiutano le proprie comunità e la propria cultura.

### **Segregazione abitativa**

Dal 1984 alcune regioni italiane, anche in conseguenza della mancanza di una legislazione nazionale sull'inclusione dei Rom, hanno iniziato ad adottare le proprie leggi regionali volte alla "protezione delle culture nomadi".<sup>72</sup> Queste leggi erano sostenute dall'erronea convinzione che Rom e Sinti fossero "nomadi", con il doppio effetto di rafforzare la percezione di Rom e Sinti come "nomadi", e di condurre alla costruzione e alla gestione ufficiale di spazi abitativi segreganti. Tutte queste leggi hanno un filo conduttore: prevedono la progettazione e la costruzione di insediamenti "autorizzati" (i cosiddetti "campi Rom") appositamente studiati per le comunità Rom e Sinte, promuovendo e giustificando politiche di segregazione residenziale. Anche se inizialmente la realizzazione di insediamenti "autorizzati" non era intesa come mezzo di segregazione, ma un modo per proteggere le peculiarità percepite di queste minoranze, i risultati sono stati estremamente critici in termini di segregazione spaziale e marginalizzazione sociale. L'Italia è giuridicamente obbligata a proteggere, rispettare e adempiere il diritto a un alloggio adeguato e alla non discriminazione da una serie di strumenti internazionali e regionali, ed è stato ripetutamente sollecitata da un certo numero di organismi di controllo dei diritti umani per porre fine alle discriminazioni concrete e politiche che riguardano i Rom che vivono all'interno del suo territorio.<sup>73</sup> Le autorità italiane hanno ripetutamente omesso di rispettare questi obblighi e raccomandazioni internazionali, poiché continuano a costruire e gestire insediamenti "autorizzati" e a fornire unità abitative al loro interno alle famiglie Rom e Sinte. Questi campi o insediamenti municipali sono progettati e gestiti per costituire un sistema abitativo parallelo e permanente progettato appositamente per Rom e Sinti, come alternativa alle soluzioni abitative ordinarie. In molti comuni italiani un "Ufficio Rom" ad hoc è responsabile della gestione degli insediamenti e dell'assegnazione delle unità abitative. Il 30 maggio 2015 il Tribunale Civile di Roma ha stabilito il carattere discriminatorio della segregazione istituzionale all'interno di un insediamento "autorizzato" solo per i Rom, per quanto riguarda l'insediamento di La Barbuta a Roma. Nell'aprile 2012 le ONG ASGI (Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione) e l'Associazione 21 Luglio hanno intrapreso un'azione legale contro il Comune di Roma per fermare la costruzione dell'insediamento di La Barbuta per soli Rom. Come sostenuto nella denuncia, la Corte ha dichiarato che la costruzione del "villaggio" La Barbuta era discriminatoria nella sua natura, e quindi illegittima per il semplice fatto che un gruppo etnico specifico veniva separato dalla popolazione locale attraverso la fornitura di alloggi forniti dal Comune.<sup>74</sup> Collocare i Rom negli insediamenti municipali, nei rifugi o in qualsiasi altra soluzione abitativa mono-etnica di Roma favorisce infatti l'esclusione sociale ed è contraria ad una serie di obblighi internazionali e alla direttiva sulla parità razziale 2000/43,<sup>75</sup> che proibisce la discriminazione abitativa su base etnica. Le autorità italiane si sono impegnate a superare la segregazione discriminatoria e le condizioni abitative sotto-standard negli insediamenti "autorizzati" con l'approvazione della SNIR (p.7-11), che include i seguenti obiettivi nel suo Asse 4 relativo all'alloggio: "Aumentare l'accesso a una vasta gamma di soluzioni abitative per le persone RSC, con un approccio partecipativo, al fine di superare definitivamente approcci di emergenza e insediamenti mono-etnici di grandi dimensioni, tenendo nel debito conto le opportunità locali, il ricongiungimento familiare e una strategia basata sul principio di una distribuzione equa:

<sup>72</sup> 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%20Sigona-Bravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf](http://www.RomSintimemory.it/assets/files/storia_memoria/memoria-negata/ALLEGATO%2014%20Sigona-Bravi,%20ABSTRACT%20EN.pdf)

<sup>73</sup> ECRI - European Commission against Racism and Intolerance (2016), ECRI Report on Italy (fifth monitoring cycle), Council of Europe, 18 March 2016.

<sup>74</sup> <http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/06/Ordinanza-La-Barbuta.pdf>

<sup>75</sup> Official Journal L 303, 02/12/2000 P. 0016 – 0022; Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026.

1. *promuovere politiche integrate per la cooperazione inter-istituzionale nel campo dell'offerta abitativa per le persone RSC;*
2. *promuovere soluzioni abitative che soddisfino i requisiti e le esigenze specifiche delle famiglie RSC;*
3. *Utilizzare le risorse economiche in relazione agli accordi amministrativi disponibili nell'ambito delle politiche abitative e delle opportunità immobiliari per le famiglie RSC.*

Nonostante questo impegno, il governo nazionale non ha attuato misure concrete per sradicare la segregazione abitativa. La persistenza di politiche abitative segregative rivolte ai Rom e ai Sinti in tutta Italia continua ad attirare critiche, anche negli ultimi anni da parte di numerosi organismi di monitoraggio dei diritti umani, tra cui, in particolare, Amnesty International, che ha denunciato la segregazione dei Rom nella sua campagna a partire dal 2008.<sup>76</sup> Secondo una mappatura eseguita dall'Associazione 21 Luglio, l'Italia gestisce attualmente 149 insediamenti "autorizzati" di soli Rom in tutta Italia. Questi dati mettono in evidenza che la segregazione abitativa delle comunità Rom è una questione diffusa e sistematica, in quanto non si limita solo alle principali città italiane, ma anche a molti comuni di medie dimensioni che gestiscono insediamenti esclusivamente Rom, dove una grande quantità di fondi pubblici viene utilizzata per reiterare l'esclusione degli alloggi dei Rom.

Il seguente breve elenco fornisce informazioni sulla tipologia, il costo annuale per il normale funzionamento degli insediamenti e il luogo degli ultimi insediamenti municipali finanziati dalle autorità locali negli ultimi cinque anni:

- 2012: insediamento di soli Rom La Barbuta (circa 10 milioni di euro), circa 600 persone, Roma.
- 2012: struttura di accoglienza per soli Rom (luogo temporaneo creato a seguito di uno sgombero e destinato ad essere smantellato entro pochi mesi) Best House Rom (gestione annuale: 2,6 milioni di euro; costi per la ristrutturazione dell'edificio: N / A), circa 320 persone, Roma.
- 2012: Centro di accoglienza per soli Roma Centro Grazia Deledda (1,7 milioni di euro), circa 100 persone, Napoli.
- 2013: insediamento per soli Rom Masseria del Pozzo (0,38 milioni di euro), circa 370 persone, Giugliano (NA).
- 2014: due insediamenti esclusivamente per i Rom Ex scuola Cortile e Magazzino (94.400 euro, le unità abitative sono di proprietà delle famiglie Rom e sono state spostate dal precedente insediamento), 71 persone, Carpi (MO).
- 2014: Villaggio Martirano per soli Rom (2,3 milioni di euro), 90 persone, Milano.
- 2014: insediamento solo per adulti Nuovo Panareo (596.331 euro), circa 120 persone, Lecce.
- 2015: insediamento di tende temporanee per soli Rom Tendopoli Rom Cosenza (415.000 euro), circa 450 persone, Cosenza.
- 2016: insediamento di soli Rom Via del Riposo (549.688 euro), 168 persone, Napoli.

"Nonostante il fatto che le questioni relative all'inclusione dei Rom in Italia siano state ampiamente analizzate attraverso relazioni, ricerche e indagini approfondite nel corso degli ultimi anni (2012 e 2013), e nonostante ci sia stato un ampio resoconto di casi e di raccomandazioni da organismi nazionali e internazionali che ricordano all'Italia il rispetto e la tutela dei diritti delle minoranze"<sup>77</sup>, poco è stato fatto a livello nazionale oltre a stanziare fondi per gestire le strutture esistenti.

<sup>76</sup> <https://www.amnesty.it/insediamenti-Rom-infrazione-italia/>

<sup>77</sup> Associazione 21 Luglio, Fondazione Giovanni Michelucci and Associazione Amalipé Romanò, *Civil Society Monitoring on the Implementation of the National Roma Integration Strategy in Italy in 2012 and 2013*.

Rispetto al periodo della "emergenza nomadi" stiamo assistendo a un graduale cambiamento di approccio nelle politiche volte all'inclusione dei Rom, e l'adozione della SNIR e i primi sforzi verso la sua attuazione sono un chiaro indicatore di questa strada. Un crescente consenso sull'urgenza di attuare politiche d'inclusione efficaci per i Rom, e in particolare sulla necessità di superare le soluzioni abitative segreganti, può essere rintracciato nelle azioni di alcuni decisori a livello nazionale e regionale. Nonostante questo, la traduzione degli impegni in misure concrete è intermittente e in notevole ritardo, con il risultato di non avere sostanzialmente migliorato le condizioni di vita delle famiglie Rom e Sinte sul territorio italiano. Si può notare una notevole discrepanza tra l'orientamento delle autorità nazionali e quello delle autorità locali, un fattore che ostacola il recepimento delle SNIR per tradurre la strategia scritta in misure concrete a livello locale. L'alto grado di discrepanza, l'attuazione territoriale non omogenea e i notevoli ritardi registrati sono tutti fattori critici che attualmente mettono a repentaglio il potenziale impatto positivo della SNIR. La mancanza di impatto della SNIR è stata riconosciuta anche dal Comitato europeo per i diritti sociali (CEDS) del CdE. L'Italia è stata trovata in violazione della Carta sociale europea per quanto riguarda la segregazione abitativa e gli sfratti forzati delle comunità Rom per due volte, nel 2005 e nel 2010. Per quanto riguarda entrambi i casi, la richiesta d'informazioni da parte del Consiglio per valutare se l'Italia sia intervenuta per rendere conforme la situazione vigente agli standard previsti è stata soddisfatta dalle autorità italiane con un solo argomento: l'attuazione della SNIR. Il CEDS ha concluso che, nonostante i piccoli progressi registrati in alcuni settori, le misure intraprese non erano sufficienti a rendere la situazione conforme a quanto previsto dagli standard internazionali.

E' importante inoltre considerare l'auto-percezione di Rom e Sinti sulle condizioni di vita discriminatorie che hanno vissuto durante gli anni e la possibilità di scegliere di intraprendere azioni concrete a livello giudiziario per superarle.

Nel 2017, l'ONG Arci Solidarietà ha realizzato diverse interviste utilizzando la metodologia del "campo". Le interviste rivelano la condizione degli abitanti dei campi per quanto riguarda la percezione dei rapporti con il mondo esterno: le persone intervistate descrivono le condizioni dei campi, in particolare a Roma, come un problema per cattive condizioni igieniche e frequenti inondazioni dopo le piogge ; questa condizione abitativa provoca un senso di abbandono e di esclusione e rende ancora più difficili le relazioni con il mondo esterno e con le istituzioni.

## Sgomberi

Quando si sfrattano collettivamente famiglie Rom e Sinte, le autorità italiane non applicano quasi mai tutte le protezioni procedurali previste dalle leggi internazionali.<sup>78</sup> Nella maggior parte dei casi documentati, gli sfratti sono effettuati in assenza di ordini di sfratto formale e senza un avviso formale, escludendo la possibilità di avere accesso a un'azione legale. Inoltre, gli sgomberi vengono spesso eseguiti senza un'adeguata notifica preventiva, in assenza di qualsiasi tipo di consultazione e senza prendere in considerazione le singole circostanze di ogni famiglia. Molto spesso non vengono offerte possibilità abitative alternative alle famiglie sfrattate, rendendole senz'altro. Nei rarissimi casi in cui viene offerto un alloggio alternativo, o questo provoca la divisione delle famiglie, in quanto solo le madri con figli sono accolte in emergenza abitativa temporanea, oppure la soluzione consiste in un'unità abitativa sotto-standard e inadeguata. Questo dimostra come gli sfratti forzati, in assenza di soluzioni abitative condivise e alternative, causano un aggravio dell'emarginazione e non rappresentano mai una soluzione che produce inclusione. Le comunità sfrattate sono lasciate in una situazione sempre più grave di disagio, aumentando la vulnerabilità e esacerbando le condizioni di vita delle persone colpite.

<sup>78</sup> NAGA (2015) Nomadi per forza. Milano: Naga. Retrieved from <http://www.naga.it/index.php/notizie-naga/items/nomadi-per-forza.1473.html>

Esempi recenti evidenziano l'uso sistematico di sfratti forzati effettuati dalle autorità italiane in tutta Italia, principalmente nelle città di Roma, Milano e Firenze. I dati raccolti dall'osservatorio dell'Associazione 21 Luglio sono allarmanti.<sup>79</sup> Nel 2015-2016 sono stati effettuati 250 sgomberi forzati: 100 nel Nord Italia, 90 nel Centro Italia e 60 nel Sud Italia. Nella sola città di Roma, dal 1 gennaio 2013 al 31 dicembre 2016 sono stati effettuati 196 sgomberi forzati documentati, che hanno interessato circa 4.890 Rom<sup>80</sup>.

### Sgomberi a Roma (2013-2016)

Anno	Numero di sgomberi	Popolazioni Rom/Sinti coinvolta	Costo
2013	54	1.230	1.545.058 EUR
2014	34	1.135	1.315.000 EUR
2015	80	1.500	1.842.340 EUR
2016	28	960	1.260.020 EUR
<b>TOTALE</b>	<b>196</b>	<b>4.890</b>	<b>5.962.418</b>

Va sottolineato che stime attendibili attestano la popolazione Rom totale residente in insediamenti spontanei a Roma a circa 2.200-2.500 individui, lo 0.09% della popolazione complessiva.

Ciò dimostra che negli ultimi anni è stata utilizzata una grande quantità di denaro pubblico per espellere le stesse persone, costringendole a passare da una situazione precaria ad un'altra spesso ancora più precaria, ricorrendo comunque a politiche di esclusione abitativa.

Il decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri (21 maggio 2008), che chiedeva uno stato di emergenza in relazione agli insediamenti di "comunità nomadi" in alcune regioni italiane ha prodotto numerosi sfratti senza soluzioni alternative adeguate e l'utilizzo di finanziamenti per l'inclusione sociale per costruire nuovi campi, specialmente a Roma. Il decreto ha innescato una condizione di allarme ingiustificato rispetto alla presenza di Rom e Sinti in Italia; il decreto ha descritto una finta relazione tra la presenza di Rom in Italia e il crimine. Le amministrazioni locali hanno scelto di ricorrere agli sgomberi invece di attivare politiche di inclusione scolastica, occupazionale e abitativa. In questo modo, Rom e Sinti sono stati nuovamente segregati all'interno dei campi alla periferia delle città e la condizione di esclusione di queste comunità è peggiorata.<sup>81</sup>

### Comportamento discriminatorio da parte della polizia, condotta scorretta da parte di pubblici ministeri o tribunali

Gli anni successivi alla implementazione della Strategia nazionale non hanno segnalato un miglioramento della condizione di Rom e Sinti. Esistono numerosi rapporti di ERRC e UNHCR sulle violazioni tuttora in atto:

Il 14 luglio 2015, il Tribunale penale di Torino ha condannato in primo grado sei persone che si sono rese colpevoli di un violento assalto a un campo Rom della città, noto come La Continassa. Il campo informale è stato distrutto nel dicembre 2011 da una folla violenta che ha incendiato baracche, caravan e automobili, in seguito a una marcia in risposta ad una falsa e infondata accusa di stupro contro due Rom. L'attacco al campo ha completamente distrutto le case e le proprietà di 46 Rom. La corte ha riconosciuto che l'attacco era motivato da spinta razzista e pregiudizi verso la comunità ivi residente. La corte ha sottolineato inoltre che le autorità non sono riuscite a proteggere le vittime

<sup>79</sup> Associazione 21 Luglio, Rapporto annuale 2016. [http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/04/RAPPORTO-ANNUALE\\_2016\\_WEB.pdf](http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/04/RAPPORTO-ANNUALE_2016_WEB.pdf)

<sup>80</sup> Articolo 3 Osservatorio sulle discriminazioni, *Rapporti annuali* (Mantova, 2014). <http://www.articolo3.org/categoria/rapporti>.

<sup>81</sup> Carlo Stasolla, *Sulla pelle dei Rom: il piano nomadi della giunta Alemanno*, (Roma: Alegre, 2012).

dall'attacco, poiché sottovalutavano i rischi e i pericoli a cui erano esposti i Rom che vivevano a La Continassa; è stato inoltre provato che un esiguo numero di forze dell'ordine presenti in realtà incoraggiava la folla all'azione violenta. Nessuna procedura è stata avviata contro tali funzionari delle forze dell'ordine responsabili della mancata protezione di questa comunità vulnerabile.

A Torino, il 29 settembre 2015, tre agenti di polizia locale si sono recati nel campo informale di Lungo Stura per espellere una famiglia Rom appena rientrata dalla Romania che occupava una baracca. Un membro della famiglia che ha cercato di resistere allo sgombero è stato spruzzato spray urticante, ammanettato e costretto a terra da agenti di polizia. Un altro poliziotto ha estratto la pistola e l'ha puntata verso i soggetti sottoposti a sgombero. Secondo le prove disponibili, la reazione della polizia era sproporzionata rispetto alla situazione reale. Non sono state fatte indagini sulla condotta della polizia, ma il 17 febbraio 2016 l'uomo che aveva opposto resistenza è stato dichiarato colpevole di aggressione e ferimento ai tre agenti di polizia.

Il 15 dicembre 2013, a Torino, un agente di polizia ha sparato ad una Romnì che fuggiva in seguito a un furto. La Romnì è stata colpita alla schiena ed è rimasta invalida. Tre anni dopo, il tribunale ha condannato l'ufficiale di polizia a nove mesi di prigione e gli ha inflitto una multa di 60mila euro.



## CONTRASTARE L'ANTIZIGANISMO

### Quadro istituzionale per combattere le discriminazioni e contrastare l'antiziganismo

La Strategia Nazionale 2012-20 riconosceva l'antiziganismo e soprattutto legava esplicitamente l'inclusione dei RSC "con un processo di maturazione culturale più complessivo, che interessa l'intera società" e che aveva il compito di "purificare la mentalità nazionale ed europea dai germi della discriminazione razziale, che nel caso specifico ha preso storicamente la forma dell'antiziganismo". L'antiziganismo era definito come un "fenomeno storico e culturale complesso, gravido di effetti fortemente negativi sulle condizioni di vita delle popolazioni Rom e Sinte e che è giunto nel corso del Novecento a permettere il compiersi della tragedia del Porrajmos"<sup>82</sup>. Sottolineandone tale accezione culturale, il Punto di Contatto Nazionale, responsabile della regia della Strategia, si impegnava a svolgere azioni di prevenzione e contrasto all'antiziganismo in occasione della Giornata della Memoria (27 gennaio)<sup>83</sup> e della Settimana d'azione contro il Razzismo (21 marzo)<sup>84</sup>.

Lo Stato - attraverso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - riconosce esplicitamente l'antiziganismo anche in un altro documento di indirizzo generale, "La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri"<sup>85</sup>, all'interno del quale sono esplicitati i principi e le azioni che definiscono il "modello nazionale" per l'accoglienza e l'integrazione di minori di origini culturali diverse, compresi i gruppi RSC, in cui si indica l'opportunità di promuovere azioni sui temi del pregiudizio e delle discriminazioni e si afferma che "l'antiziganismo assume l'aspetto di una forma specifica di razzismo che l'educazione interculturale deve contrastare, anche attraverso la conoscenza della storia delle popolazioni Rom e Sinte"<sup>86</sup>.

Nella Relazione annuale sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela che l'Unar presenta ogni anno al Parlamento e Governo italiano<sup>87</sup>, i RSC sono indicati come gruppi eletti a bersaglio e oggetto di razzismo e discriminazione. Anche la "Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio", istituita il 10 maggio 2016 dalla Camera dei Deputati, ha dedicato nella Relazione finale del luglio 2017 un capitolo al l'antiziganismo <sup>88</sup>, richiamato anche nella Relazione finale della Commissione d'inchiesta sulle periferie della

<sup>82</sup> Versione italiana: Unar, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti, e dei Caminanti 2012/2020. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011* (Roma: Unar, 2012), 25. Versione inglese: Unar, *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities. European Commission Communication No. 173/2011* (Roma: Unar, 2012).

<sup>83</sup> Secondo la legge 211/2000, il Giorno della Memoria (27 gennaio) è celebrato ogni anno, ma non il genocidio dei Rom e Sinti non è esplicitamente ricordato.

<sup>84</sup> Secondo l'ONU, è la Giornata Internazionale per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale, ma l'antiziganismo non è esplicitamente menzionato.

<sup>85</sup> Ministero della Pubblica Istruzione, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* (Roma: Ministero della Pubblica Istruzione, 2007).

<sup>86</sup> Ministero della Pubblica Istruzione, *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri* (Roma: Ministero della Pubblica Istruzione, 2007), p. 16.

<sup>87</sup> Una delle finalità istituzionali dell'Unar è informare il Parlamento e il Governo attraverso due Report annuali sull'effettiva applicazione del principio di parità di trattamento e sull'efficacia dei meccanismi di tutela, nonché sui progressi e gli ostacoli dell'azione antidiscriminazione in Italia.

Comunque, dal 2015, i due report non sono stati più pubblicati, a causa delle difficoltà incontrate dall'Unar nello svolgimento della sua attività, come spiegato in altri punti di questo rapporto.

<sup>88</sup> Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni d'odio, *Relazione finale* (Roma: Camera dei deputati, 2017).

Camera (dicembre 2017)<sup>89</sup>. La Commissione straordinaria per i diritti umani del Senato, l'Alleanza interparlamentare No Hate del Consiglio d'Europa, l'Unar stesso e altre Istituzioni pubbliche hanno preso posizioni in cui riconoscevano l'antiziganismo. Si tratta tuttavia di enti che hanno ruoli consultivi e di monitoraggio, ma di scarsa incisività in termini di azione. Non si può dunque dire che non vi sia consapevolezza, almeno in talune Istituzioni, dell'esistenza di un razzismo specifico verso i RSC, ma non si può affermare che vi sia una consapevolezza adeguata del grado di pervasività nella società italiana e del legame con le condizioni di esclusione. Altrettanto non si può affermare che, anche solo a livello culturale, il suo contrasto sia una priorità delle azioni dello Stato, ma anzi appare sporadico e frammentario. È proprio lo stesso antiziganismo diffuso che ne rende impopolare il contrasto e normalizza l'elezione a gruppo bersaglio dei RSC.

Va inoltre considerato che l'antiziganismo è interpretato – anche dalla Strategia stessa – come fenomeno culturale e storico, per il contrasto del quale si pensano campagne e giornate, ma non viene trattato come fattispecie giuridica specifica. Da questo punto di vista dunque si combatte con gli strumenti ordinariamente applicati alle altre forme di razzismo, senza un sistema di vincoli ad hoc.

Tale scelta è altresì legata a due lacune del quadro normativo italiano. Innanzitutto, i RSC non sono riconosciuti come minoranza, che in Italia viene definita dalla specificità linguistica e trova il suo fondamento nell'articolo 6 della Costituzione. La Legge n. 482 del 1999 ("Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche") tutela dodici minoranze, in molti casi meno significative numericamente dei RSC<sup>90</sup>. Nell'interpretazione dell'articolo 6 è prevalso il principio della "territorialità", che di fatto esclude dal dettato normativo i RSC, in quanto "minoranza diffusa", priva di una concentrazione territoriale riconoscibile<sup>91</sup>. Nelle successive Legislature diverse proposte di legge per il riconoscimento sono state depositate in Parlamento, ma nessuna ha avuto esito positivo. Nel 2012 la Federazione Rom e Sinti Insieme, unitamente a 43 associazioni Sinte e Rom, intellettuali, formazioni politiche e sindacali e associazioni nazionali, ha proposto la legge d'iniziativa popolare "Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei Rom e dei Sinti"<sup>92</sup>, mentre la Fondazione Romani Italia ha presentato una sua proposta in collaborazione con l'Università degli Studi di Teramo<sup>93</sup>.

In secondo luogo, non è presente il riferimento al genocidio di Rom e Sinti nella Legge istitutiva del Giorno della Memoria (n.11 del 2000)<sup>94</sup>, che invece ricorda "lo sterminio e le

<sup>89</sup> Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie, *Relazione sull'attività svolta (25 novembre 2016 – 14 dicembre 2017)* (Roma: Camera dei deputati, 2017).

<sup>90</sup> [www.camera.it/parlam/leggi/99482l.htm](http://www.camera.it/parlam/leggi/99482l.htm).

<sup>91</sup> Ed. Paolo Bonetti, Alessandro Simoni, and Tommaso Vitale, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: atti del convegno internazionale; Università degli studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010* (Milano: Giuffrè, 2011).

<sup>92</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*, ed. Bonetti, Simoni, and Vitale, 1281-1362.

Si vedano inoltre i position papers della società civile: "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. Disponibile a: [http://www.osservazione.org/it/2\\_91/anche-tenendo-conto-di-eventuali-specifiche-esigenze.htm](http://www.osservazione.org/it/2_91/anche-tenendo-conto-di-eventuali-specifiche-esigenze.htm). "Riconoscimento, la risposta di Sucar DRom ad OsservAzione", U Velto. Disponibile a: <http://sucardRom.blogspot.it/2015/12/riconoscimento-la-risposta-di-sucar.html>.

<sup>93</sup> Fondazione Romani, "Proposta di legge statale per il riconoscimento della lingua Romani come minoranza linguistica storica". Disponibile a: <http://sucardRom.blogspot.it/2015/12/riconoscimento-la-risposta-di-sucar.html>.

<sup>94</sup> "Istituzione del 'Giorno della Memoria' in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti", Legge 20 luglio 2000, n. 211. Disponibile a:

persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti". Anche nell'ultima Legislatura è stato presentato un disegno di legge per includere il riferimento allo sterminio di Rom e Sinti, che non ha avuto esito positivo<sup>95</sup>. Sebbene si siano svolti convegni sul Porrajmos anche in sedi istituzionali (Senato, Presidenza del Consiglio dei Ministri), a livello culturale la consapevolezza del genocidio dei Rom e Sinti è pressoché inesistente nella coscienza collettiva nazionale, il termine Porrajmos rimane sconosciuto così come i nomi dei principali campi di concentramento italiani per Rom e Sinti. Si è dunque ben lontani dall'inserimento nel calendario scolastico del Porrajmos richiesto dalla Strategia.

Alla scelta dell'ordinarietà nel contrasto – ovvero al ricorso a strumenti ordinari – corrisponde la straordinarietà della situazione. Il recente rapporto (2017) della Commissione Jo Cox conferma che l'antiziganismo è "un tratto radicato nella società italiana, che ha visto nell'ultimo decennio aumentarne l'intensità"<sup>96</sup>. Evoluzione degli ultimi anni è la proliferazione policentrica dell'antiziganismo, ovvero i produttori del discorso razzista si sono diversificati: i media tradizionali hanno ancora il loro peso, ma ad essi si aggiungono gli attori politici locali, i siti di webnews di singoli territori, i blog autoprodotti di "controinformazione", i gruppi Facebook e persino le pagine private sui social network. Tutto ciò ha tre principali conseguenze pericolose e costituisce un potente ostacolo all'inclusione dei RSC:

Ha un impatto diretto e palese in termini di discriminazione quotidiana sulla vita di coloro che sono eletti a bersaglio.

Funge da potente mezzo deterrente per gli amministratori incaricati di progettare e attuare politiche di inclusione rivolte ai RSC

Gradualmente permette alla retorica razzista contro Rom e Sinti di essere sempre più accettata dall'opinione pubblica, spianando la strada a occasionali derive violente.

Il discorso antigitano si è così "normalizzato", nel senso che si è polverizzato e diffuso divenendo sempre più pervasivo e onnipresente. Lo rappresenta bene un episodio del febbraio 2017, che ha avuto ampia eco mediatica: due dipendenti di un supermercato in provincia di Grosseto hanno chiuso due donne Rom in un cassonetto metallico dei rifiuti, dopo averle sorprese mentre rovistavano, e hanno filmato l'episodio in un video che, divenuto virale su YouTube e Facebook<sup>97</sup>, mostra le risate e gli insulti razzisti dei due<sup>98</sup>. Non solo è considerato normale rinchiudere due donne Rom in una gabbia, spaventandole e offendendole, ma si sceglie di esibire tra gli amici questo comportamento. È esattamente questa scelta di autorappresentazione a esemplificare molto bene il contesto culturale di fondo in cui prolifica l'antiziganismo. Quando gli aggressori sono stati licenziati, il sindaco della città ha espresso rammarico e il segretario della Lega Nord, Matteo Salvini, ha offerto un supporto legale ai due dipendenti e lanciato una campagna di boicottaggio contro l'azienda.

L'analisi dell'antiziganismo e lo sviluppo di strategie di lungo periodo per combatterlo sono affidati all'Unar. Negli ultimi anni l'Ufficio si è dotato di un programma di reti territoriali a livello regionale, provinciale e comunale (le cosiddette antenne e *focal point*)

<sup>95</sup> "Modifiche alla legge 20 luglio 2000, n. 211, in materia di estensione del Giorno della Memoria al popolo dei Rom e dei Sinti", Disegno di legge del 22 gennaio 2015. Disponibile al link: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/901868/index.html?stampa=si&spart=si&toc=no>

<sup>96</sup> Commissione Jo Cox, *Relazione finale*, 90.

<sup>97</sup> Il video è disponibile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=iToARdN23go>; "Follonica, licenziati i dipendenti che imprigionarono le Rom. Salvini: 'Boicottate la Lidl'", in *la Repubblica*, 29 aprile 2017.

Si veda inoltre: Anna Dotti, "Follonica: la gabbia del disprezzo", in *Cronache di ordinario razzismo. Quarto Libro bianco sul razzismo in Italia*, ed. Lunaria (Roma: Lunaria, 2017), 190-93.

<sup>98</sup> Nei confronti di questi ultimi la Procura di Grosseto ha aperto un procedimento penale per sequestro di persona.

per intercettare e contrastare gli episodi di discriminazione. Ogni anno l'Unar invia una Relazione sulla propria attività al Governo e al Parlamento: un elemento di problematicità è che non fornisce i dati dei casi monitorati e delle segnalazioni al Contact Center in modo disaggregato, ma i casi di antiziganismo sono inclusi nel cluster relativo alle discriminazioni su base etnico-nazionale.

Negli ultimi anni la programmazione si è arrestata a causa di un ridimensionamento della struttura (per lunghi periodi in assenza di direttore), della riduzione dei finanziamenti e per gli attacchi subiti da alcuni partiti e movimenti culturali. L'European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) ha sottolineato le criticità collegate al potere di azione ancora limitato: l'Unar non è ancora autorizzato ad aprire azioni legali e rimane sotto il controllo governativo<sup>99</sup>. Anche la Commissione Jo Cox ha dato indicazioni in tal senso, ma in generale il contrasto alla discriminazione e al razzismo verso i RSC non è parte di *policies* o programmi strutturali a livello nazionale, regionale e locale. Va rilevato che è invece indicato tra le azioni di sistema della Strategia per l'inclusione dei Rom e Sinti dell'Emilia Romagna, approvata nel 2015. Oltre al monitoraggio e all'accento sulle discriminazioni multiple, si prevedono in modo generico "azioni di prevenzione basate su iniziative di sensibilizzazione e informazione volte a favorire il confronto diretto e la costruzione di una relazione positiva fra comunità minoritaria e maggioritaria (e viceversa) nell'ottica di promuovere l'avvicinamento e la modificazione positiva di entrambe le parti"<sup>100</sup>. Anche le Linee Guida del Comune di Milano indicano come obiettivo "contrastare e superare forme di discriminazione delle popolazioni RSC e di negazione della dignità della persona umana"<sup>101</sup>. Dalla mancata applicazione della Strategia a livello regionale discende comunque la generale carenza di iniziative locali e l'assenza di monitoraggio dei casi in cui viene proclamato nei documenti di indirizzo.

Non ci sono programmi governativi o di discriminazione positiva per RSC per aumentarne la presenza nella pubblica amministrazione, nella polizia, o in prosecutors' office and courts. Si tratta di politiche scarsamente utilizzate in Italia, ma particolarmente osteggiate nel caso dei RSC. In risposta alla mozione 2017/2038 "On fundamental rights aspects in Roma integration in the EU: fighting anti-Gypsyism" in cui si chiede agli Stati di "istituire all'interno del corpo di Polizia delle unità che, formate sull'antiziganismo, sappiano combattere in maniera efficace i crimini d'odio" e di "incoraggiare l'assunzione di persone Rom all'interno dei Corpi di Polizia"<sup>102</sup>, si segnala la reazione del Consap, uno dei principali sindacati di polizia italiana, che ha definito quest'ultima raccomandazione "una priorità delirante". Si legge nel comunicato del 27-10-2017: "*Il concetto di integrazione dei Rom è un controsenso, infatti la loro cultura è da sempre quella di vivere ai margini della società per esaltare il loro parassitismo. Buttandola in metafora disneyana, come ha già detto qualcuno, non si rischierebbe di far sorvegliare alla Banda Bassotti il deposito di Paperone?*"<sup>103</sup>.

Anche per quanto riguarda i fondi non esiste un piano strutturale, ma le associazioni accedono a diverse forme di finanziamento del contrasto dell'antiziganismo, come il Rights Equality and Citizenship Programme 2014-20 della Commissione Europea. Nel novembre 2016 l'Unar ha pubblicato l'Avviso per la promozione di azioni positive (apad) con uno degli ambiti dedicato ai RSC (budget: 200mila euro). Sono state approvate quattro proposte a favore dei RSC, ma ad oggi i fondi non sono stati trasferiti alle

<sup>99</sup> ECRI, "Conclusions on Implementation of the Recommendations in respect of Italy. Subject to interim follow-up", approvato il 9 dicembre 2014, pubblicato il 24 febbraio 2015.

<sup>100</sup> Regione Emilia Romagna, "Strategia regionale per l'inclusione di Rom e Sinti" (Bologna, 2014), 61.

<sup>101</sup> Comune di Milano, "Linee guida Rom, Sinti e Caminanti del Comune di Milano" (Milano, 2012), 3.

<sup>102</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2017-0294+0+DOC+XML+V0//EN>.

<sup>103</sup> Comunicato stampa del Consap disponibile al link: <https://st.ilfattoquotidiano.it/wp-content/uploads/2017/10/Comunicato-stampa-Rom-in-Polizia-1-1.doc>.

associazioni a seguito di polemiche relative che hanno portato alle dimissioni del direttore dell'Unar nel febbraio 2017.

Per contro non è mai stato messo in discussione il fatto che partiti politici e media che si rendono protagonisti di discorsi d'istigazione all'antiziganismo usufruiscano di fondi pubblici, anche in caso di condanne.

## I punti di forza e le lacune nel contrasto ai crimini d'odio e all'incitamento all'odio contro i Rom; le retoriche antigitane di politici, personaggi pubblici e media

Non esiste un quadro normativo ad hoc per hate speech e hate crime che prendano di mira Rom e Sinti, ma la loro tutela si inserisce nel più ampio panorama antidiscriminatorio. In realtà non esiste neppure una normativa penale ad hoc per l'hate speech e l'hate crime: il vuoto giuridico è colmato dall'applicazione delle norme relative ai reati di incitamento all'odio razziale, propaganda di idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale, ingiuria, diffamazione e minaccia. Taluni casi che adottano retorica esplicita e razzista possono rientrare nelle disposizioni previste dalla legge n. 205/1993 e successivi emendamenti (Legge Mancino)<sup>104</sup>; nei casi più indiretti e impliciti, l'attuale quadro antidiscriminatorio italiano il quadro non prevede mezzi efficaci - diversi dal diritto penale - per affrontarli e scoraggiarli, lasciando all'antiziganismo e ai suoi promotori lo spazio sufficiente per alimentare irresponsabilmente sentimenti anti-Rom con pericolosi espliciti effetti.

Il vuoto normativo è aggravato nel Web 2.0, in cui diviene ancora più difficile delimitare i contorni dell'hate speech e le normative di riferimento. Anche in questo caso non vi sono normative particolari per l'online, ma sulla carta si applica la Legge Mancino e la direttiva 31/2000/CE relativa al commercio elettronico. Tuttavia, si assiste però a una non applicazione de facto della Legge Mancino nell'ambiente digitale.

Il 30 novembre 2017 il Ministro della Giustizia Andrea Orlando ha annunciato la nascita di un soggetto indipendente per contrastare la propaganda d'odio nel Web. La giurisprudenza della Corte di Cassazione ha ampliato la tutela contro l'hate speech, riconoscendo che il contenuto del reato di propaganda può esplicarsi sia in dichiarazioni manifeste di razzismo "tradizionale" o di razzismo differenzialista, sia in affermazioni che in qualche modo lo sottendono, anche se non esplicitamente o "esternamente" razziste, come quelle fondate sul pregiudizio razziale. Inoltre ha stabilito che nel caso dei reati di opinione politica la censura penale delle istigazioni avvenga solo quando siano idonee a causare immediatamente un'azione discriminatoria o violenta, ossia quando costituiscono pericoli concreti e illeciti per la convivenza, al fine di evitare la mera sanzione di un'ideologia<sup>105</sup>.

Due sono le autorità che in Italia intervengono nei casi di hate speech. L'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (Oscad) è un organismo istituito nel settembre del 2010, che "risponde operativamente alla domanda di sicurezza delle persone a rischio di discriminazione, mettendo a sistema le attività svolte dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri"<sup>106</sup>. Dal settembre 2010 al 15 ottobre 2014, l'Oscad ha ricevuto 1.127 segnalazioni, di cui 585 ritenute avere rilevanza penale (87% ground

<sup>104</sup> In precedente, al legge 654 del 13 ottobre 1975 (Legge Reale), che ratificava la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965), aveva previsto che fosse punito "chi diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale", o "chi incita in qualsiasi modo alla discriminazione, o incita a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza, nei confronti di persone perché appartenenti a un gruppo nazionale, etnico o razziale".

<sup>105</sup> Corte di Cassazione, Sez. III penale, sentenza n. 36906/2015; Corte di Cassazione, Sez. V penale, sentenza n. 43488/2015; Corte di Cassazione, Sez. I penale, sentenza n. 42727/2015; Corte di Cassazione, Sez. I penale, sentenza n. 47894/2012.

<sup>106</sup> <https://www.poliziadistato.it/articolo/22017/>.

razza-etnia)<sup>107</sup>. L'Unar, invece, nel 2009 ha creato un Contact Center<sup>108</sup> per la raccolta delle denunce, per fornire supporto informativo immediato e psicologico e accompagnare le vittime nel percorso giurisprudenziale; dal novembre 2015 ha inoltre istituito l'Osservatorio media & Internet<sup>109</sup>. Mentre alcuni episodi sono rilevati dal monitoraggio diretto degli esperti dell'Unar, singoli cittadini e associazioni possano segnalare le presunte discriminazioni sul sito, per email, oppure tramite un servizio telefonico gratuito al numero verde. I casi trattati sono stati 1.283 nel 2012, 1.142 nel 2013, 1.337 nel 2014, 1.814 nel 2015; rispettivamente il 51,5%, il 66,8%, il 74% e il 70,6% è classificato con "ground etnico-razziali" (l'Unar non fornisce il dato disaggregato riguardanti RSC)<sup>110</sup>.

Gli esperti dell'Ufficio decidono se chiudere il caso, contattare l'autore o i siti gestori, oppure nei casi più gravi segnalare all'Oscad o alla Polizia Postale. Nel frattempo il contenuto razzista si diffonde online, poiché passano solitamente mesi prima di avere sviluppi. La sua azione è limitata a causa della mancanza di sanzioni e mezzi deterrenti che scoraggino episodi di questo genere. L'unica azione diretta che l'Unar può intraprendere è sostanzialmente limitata alla "moral suasion".

I monitoraggi con target RSC sono svolti dalla società civile, tra cui si ricorda il monitoraggio dei quotidiani cartacei svolto da Articolo 3-Osservatorio sulle discriminazioni dal 2009 al 2014<sup>111</sup>, poi terminato per mancanza di fondi, i Libri Bianchi di Lunaria<sup>112</sup>, i rapporti annuali dell'Associazione Carta di Roma<sup>113</sup>, il monitoraggio condotto dal Naga sui quotidiani da giugno 2012 a marzo 2013<sup>114</sup>.

I dati raccolti dall'Associazione 21 Luglio, attraverso l'Osservatorio nazionale sui discorsi d'odio contro i Rom, conferma che il discorso antigitano è un fenomeno profondamente radicato ed endemico in Italia, alimentato principalmente dal discorso politico a livello locale. Nei quattro anni di attività (2013-2016) l'Osservatorio ha registrato un totale di 1.296 episodi di hate speech contro Rom e Sinti, 794 dei quali ritenuti di particolare gravità<sup>115</sup>. Ciò si traduce in una media giornaliera di 3,5 episodi, o di 2,2 limitando l'analisi agli episodi gravi. È troppo presto per valutare la diminuzione degli episodi avvenuti nel 2015 e nel 2016 come un indicatore di un cambiamento duraturo all'interno della società italiana, poiché durante lo stesso periodo il dibattito politico e pubblico ha spostato gran parte della sua attenzione verso la cosiddetta "emergenza profughi", eleggendo quindi a capro espiatorio altri gruppi vulnerabili<sup>116</sup>.

<sup>107</sup> Stefano Pasta, *Prejudice 2.0. Forms of intolerance in contemporary youth cultural. Theoretical models and educational practices, doctoral thesis in Education, Catholic University of Milan*, 2016, 31. Si veda anche: Stefano Pasta, *Razzismi 2.0. Un'analisi socio-educativa dell'odio online* (Brescia: Morcelliana-Scholè, 2018).

<sup>108</sup> Servizio affidato tramite gara europea a procedura aperta.

<sup>109</sup> [http://www.Unar.it/Unar/portal/?page\\_id=7794](http://www.Unar.it/Unar/portal/?page_id=7794).

<sup>110</sup> Stefano Pasta, *Prejudice 2.0*, 33.

<sup>111</sup> [www.articolo3.org](http://www.articolo3.org)

<sup>112</sup> Ed. Lunaria, *Cronache di ordinario razzismo. Terzo Libro bianco sul razzismo in Italia* (Roma: Lunaria, 2014); ed. Lunaria, *Cronache di ordinario razzismo. Quarto Libro bianco sul razzismo in Italia* (Roma: Lunaria, 2017).

<sup>113</sup> Associazione Carta di Roma, *Notizie di confine. Terzo rapporto Carta di Roma 2015*; Associazione Carta di Roma, *Notizie oltre i muri. Quarto rapporto Carta di Roma 2016*; Associazione Carta di Roma, *Notizie da paura. Quinto rapporto Carta di Roma 2017*.

<sup>114</sup> Naga, *Se dico Rom... Indagine sulla rappresentazione dei cittadini Rom e Sinti nella stampa italiana* (Milano: Naga, 2013).

<sup>115</sup> L'Osservatorio quotidianamente monitora circa 120 fonti, focalizzandosi sugli hate speech promossi da politici, funzionari eletti, funzionari statali, cittadini privati con un certo grado di organizzazione formale (ad esempio comitati, sindacati, corporazioni, ecc.). Si veda: [www.21luglio.org/21luglio/osservatorio/](http://www.21luglio.org/21luglio/osservatorio/).

<sup>116</sup> Tuttavia, in alcuni casi, i discorsi xenofobi colpiscono anche i Rom e Sinti. Può anche capitare che l'invito razzista a "tornare a casa vostra" sia rivolto verso Rom e Sinti di nazionalità italiana.

Non mancano episodi di hate crimes: l'Associazione 21 Luglio ha censito 25 casi riguardanti RSC nel 2015-16<sup>117</sup>. Ad esempio il 25 aprile 2016, due esponenti di primo piano della Lega Nord di Milano, in occasione della Festa della Liberazione, hanno devastato le abitazioni del campo di Rom italiani di via Idro, chiuso il mese prima dal Comune, utilizzando martelli per abbattere i muri e lanciando pietre, diffondendo il tutto via social network<sup>118</sup>; a Roma, il 3 aprile 2016, dopo la fine di una partita di calcio, un gruppo di ultras ha tentato di attaccare un vicino insediamento Rom spontaneo (la polizia protegge gli abitanti)<sup>119</sup>; il 28 aprile 2016, durante la notte, tre bombe di carta hanno preso di mira un insediamento Rom spontaneo a nord di Roma, mentre gli aggressori sono fuggiti dalla scena in macchina<sup>120</sup>.

Anche quando – raramente – seguono inchieste in cui è contestata l'aggravante razzista, difficilmente si arriva a condanne e spesso le indagini vengono archiviate. A titolo di esempio si consideri il sopracitato caso di via Idro, a cui sono seguite: a) segnalazione all'Unar da parte di un cittadino; b) la querela contro gli autori da parte di alcuni abitanti del campo di via Idro, presentata presso la polizia locale; c) la denuncia, presentata presso la Procura della Repubblica, di tre rappresentanti di associazioni pro Rom. A 20 mesi di distanza, nulla è seguito<sup>121</sup>. La Commissione Jo Cox della Camera nota come "risultano al momento evidentemente inefficaci dal punto di vista della deterrenza i rimedi giurisdizionali quali (...) la condanna del Tribunale Penale di Torino per aggressione aggravata da odio razziale nei confronti di sei individui che nel 2011, a seguito di una notizia di aggressione rivelatasi poi infondata, avevano assalito e dato fuoco ad un "campo Rom" di Torino"<sup>122</sup>.

I media e la politica sono ambiti in cui è particolarmente forte la presenza di hate speech. Gli attacchi a RSC sono quotidiani. Secondo l'Osservatorio nazionale sull'incitamento alla discriminazione e all'odio razziale dell'Associazione 21 luglio, nel 2013-14 il 79% dei discorsi d'odio si riconduce a dichiarazioni di esponenti politici; di questi, il 70% risulta appartenente a partiti di destra, con un 28% riferito esclusivamente alla Lega Nord. Per quanto riguarda invece i soli episodi gravi, nel 72% dei casi i discorsi di odio sono pronunciati da esponenti politici, mentre nel 18% gli autori sono giornalisti<sup>123</sup>. Le campagne elettorali sono occasioni in cui si diffondono le retoriche antigitane. Il 2 marzo 2015, durante la trasmissione televisiva

<sup>117</sup> 21 Luglio Associazione, *Rapporto annuale 2016* (Roma, 2017); 21 Luglio Associazione, *Submission on hate crime cases to Osce-Odihr*, 2017. Non sempre è seguita un'azione penale e/o una condanna.

<sup>118</sup> Si veda: [www.milanotoday.it/politica/lega-campo-Rom-via-idro.html](http://www.milanotoday.it/politica/lega-campo-Rom-via-idro.html), [http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/04/25/foto/milano\\_via\\_idro-138421765/1/#1](http://milano.repubblica.it/cronaca/2016/04/25/foto/milano_via_idro-138421765/1/#1).

<sup>119</sup> Si veda: [http://Roma.corriere.it/notizie/cronaca/16\\_aprile\\_03/corteo-rione-poi-tentato-assalto-campo-Rom-abusivo-9d1631e8-f9ce-11e5-91c9-425ed3b43648.shtml](http://Roma.corriere.it/notizie/cronaca/16_aprile_03/corteo-rione-poi-tentato-assalto-campo-Rom-abusivo-9d1631e8-f9ce-11e5-91c9-425ed3b43648.shtml).

<sup>120</sup> Si veda: [www.Romatoday.it/cronaca/bombe-carta-viadotto-gronchi-insediamento-abusivo.html](http://www.Romatoday.it/cronaca/bombe-carta-viadotto-gronchi-insediamento-abusivo.html) and [www.Romatoday.it/cronaca/petardi-viadotto-gronchi-denunciato.html](http://www.Romatoday.it/cronaca/petardi-viadotto-gronchi-denunciato.html).

<sup>121</sup> Fonte: famiglie Rom che vivevano nel campo di via Idro; Associazione Amici di Via Idro; Casa della Carità.

<sup>122</sup> Commissione Jo Cox, *Relazione finale*, 91-92.

Il pogrom della Cascina Continassa-Torino (11 dicembre 2011): Una ragazza di sedici anni viene trovata dal fratello, ancora senza pantaloni, dopo un rapporto sessuale con il suo ragazzo. Per la vergogna inventa di aver subito uno stupro di gruppo..... i carabinieri aprono un'indagine.... il fratello si inventa anche lui una bugia e dichiara: "Li ho fatti scappare, li ho inseguiti...". Il quotidiano La Stampa titola: "Mette in fuga i due Rom che violentano la sorella".... Il fratello: "Sono stati due zingari!". La sera successiva i cittadini del quartiere organizzano una fiaccolata che degenera in un vero e proprio assalto a un campo Rom alla periferia di Torino... Persone armate di bastoni invadono il campo alla cascina Continassa, fanno fuggire i Rom e danno fuoco alle baracche. Nel frattempo, la ragazza ammette la bugia inventata per la paura di ammettere il rapporto sessuale con il fidanzato. Non è vero nulla, nessuno stupro, nessuna violenza. Troppo tardi per fermare la violenza vera che si era intanto scatenata contro i Rom e il loro campo. Si veda: <http://www.RomSintimemory.it/questioni-aperte/intercultura/la-guerra-ai-Rom-conflitto-sociale/alcuni-casi-italiani.html>.

<sup>123</sup> Associazione 21 Luglio, *Antigitanismo 2.0. Rapporto Osservatorio 21 luglio (2013 - 2014)* (Roma, 2014).

Piazza Pulita (a cui partecipava l'attivista Rom Dijana Pavlovic), l'europarlamentare della Lega Nord Gianluca Buonanno accusava i Rom di essere "la feccia dell'umanità", facendo diventare la parola "feccia" un trend topic degli hate speech nei social network. A quell'episodio sono seguiti due procedimenti legali: un ricorso per molestia discriminatoria in base all'art.3, c. 2 del Dlgs. 215/2003 è stato presentato presso il Tribunale civile di Milano da Asgi e Naga il 3 luglio 2015; un esposto alla Procura della Repubblica di Roma è stato depositato da Arci, Asgi, Associazione 21 Luglio, Lunaria, e Federazione Rom e Sinti Insieme il 24 maggio 2015 per violazione dell'Art.3 della Legge 654/1975 che punisce "la propaganda di idee fondate sulla superiorità o sull'odio etnico o razziale"<sup>124</sup>. Il 19 aprile 2016 il Tribunale di Milano, sezione civile, ha sancito la "valenza discriminatoria", non riconoscendo l'immunità per le funzioni parlamentari<sup>125</sup>. Il Tribunale di Roma ha invece archiviato il procedimento ritenendo di ricondurlo al reato di diffamazione (e non di propaganda razzista)<sup>126</sup> e considerando impossibile "individuare un destinatario specifico dell'offesa"<sup>127</sup>. Va inoltre ricordato che nel novembre 2016 Paolo Cagna Ninchi, presidente di Upre Roma e marito dell'attivista Djiana Pavlovic, denunciava di essere stato picchiato da uno sconosciuto sotto casa perché sua moglie "è la zingara che va in televisione"<sup>128</sup>.

Quanto alla stampa, vi sono alcuni procedimenti "pilota" per antiziganismo aperti dagli ordini professionali. A seguito di una denuncia del Naga e dell'Associazione 21 Luglio, nel 2016 l'Ordine dei Giornalisti della Lombardia ha sanzionato il direttore del quotidiano *Libero*, Maurizio Belpietro, e l'opinionista Mario Giordana, direttore del telegiornale Tg4, per un articolo in cui si criminalizzavano i Rom<sup>129</sup>. L'Associazione Carta di Roma, creata per il monitoraggio dell'omonimo codice deontologico dei giornalisti, ha spesso denunciato situazioni analoghe, come nel novembre 2014 in occasione del dibattito seguito ad alcune puntate de *La Zanzara*<sup>130</sup>. La trasmissione mainstream di Radio 24, emanazione della Confederazione generale dell'industria italiana (Confindustria), aveva ospitato tesi genocidarie sui Rom, inneggianti a Hitler, espresse sia da ascoltatori, sia da politici. Quando *Famiglia Cristiana* aveva criticato la scelta, i conduttori de *La Zanzara* lanciarono una campagna contro il settimanale e il giornalista Stefano Pasta<sup>131</sup>.

Ne emerge un quadro di grave inefficacia e di impunità pressoché totale, dovuto a differenti fattori: assenza di legislazione adeguata, lentezza dell'intervento, poca conoscenza delle possibilità di denuncia (l'esistenza stessa dell'Unar e dell'Oscad), lo scoraggiamento alla denuncia indotto dall'impunità stessa, tempi della Giustizia, i costi delle azioni legali.

<sup>124</sup> Legge 13 ottobre 1975, n. 654, "Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966".

Disponibile al:

[http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=p8nY2OgFVsgKp54-ymrJDg\\_ntc-as4-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1975-12-23&atto.codiceRedazionale=075U0654&elenco30giorni=false](http://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=p8nY2OgFVsgKp54-ymrJDg_ntc-as4-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1975-12-23&atto.codiceRedazionale=075U0654&elenco30giorni=false).

<sup>125</sup> Si veda: Tribunale di Milano, Sezione Civile, 19 aprile 2016. La sentenza è disponibile al link: [www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/04/Tribunale-di-Milano-Buonanno.pdf](http://www.asgi.it/wp-content/uploads/2016/04/Tribunale-di-Milano-Buonanno.pdf).

<sup>126</sup> Grazia Naletto, "Piazza Pulita: la ricerca di audience apre la strada al razzismo", in *Cronache di ordinario razzismo. Quarto Libro bianco sul razzismo in Italia*, ed. Lunaria (Roma: Lunaria, 2017), 86-91.

<sup>127</sup> <https://www.asgi.it/notizie/associazioni-presentano-esposto-contro-leuroparlamentare-buonanno-e-le-dichiarazioni-contro-la-comunita-Rom/>.

<sup>128</sup> Milano, aggressione razzista in strada: "Urlava tua moglie è una zingara che va in tv", <https://www.youtube.com/watch?v=WKJwrgraqx0>.

<sup>129</sup> "L'ordine dei giornalisti condanna Belpietro e Giordana", in *Famiglia Cristiana*, 20 maggio 2016, <http://www.famigliacristiana.it/articolo/l-ordine-dei-giornalisti-condanna-belpietro-e-giordano-intento-xenofobo-e-razzista.aspx>.

<sup>130</sup> Associazione Carta di Roma, *Notizie alla deriva. Secondo rapporto Carta di Roma 2014*, 6-7.

<sup>131</sup> "Zanzara shock: 'Fare dei Rom cibo per maiali'", in *Famiglia Cristiana*, 21 novembre 2014. Disponibile al link: <http://www.famigliacristiana.it/articolo/alla-zanzara-fare-dei-Rom-cibo-per-maiali.aspx>.



Inoltre, non vi è adeguata consapevolezza delle caratteristiche dell'antiziganismo presso le forze dell'ordine, di cui non mancano prese di posizioni discriminatorie, come il già richiamato comunicato stampa Consap. Nell'aprile 2015 l'Oscad ha svolto una settimana di formazione sui crimini d'odio ai 500 allievi agenti delle scuole della Polizia di Stato di Alessandria e Brescia, insieme a esperti dell'Unar, di Amnesty International e della Rete Lenford<sup>132</sup>. Tra i progetti con target non specifico RSC si segnala il progetto europeo "Together! Accrescere le capacità delle forze dell'ordine e delle organizzazioni della società civile di rendere visibili i delitti d'odio" (2014-16)<sup>133</sup>.

## Programmi e iniziative che sono stati realizzati per analizzare e per promuovere narrazioni a favore dei Rom

Nell'Eurobarometro 2008 quasi un cittadino europeo su quattro dichiarava che avere un vicino di casa Rom gli avrebbe creato disagio, in Italia tale percentuale saliva al 47% del campione; solo il 7% degli italiani si dichiarava disponibile ad avere amici Rom<sup>134</sup>. Questi risultati sono presenti anche nell'indagine dell'Eurobarometro "Discriminazione nell'UE nel 2012", secondo il quale sebbene il 74% degli italiani ritenga che i Rom siano a rischio di discriminazione, solo il 33% degli italiani ritiene che la società possa beneficiare dell'integrazione dei Rom<sup>135</sup>. Secondo l'Eurobarometro 2015, il 43% degli italiani, a fronte di una percentuale europea del 20%, si sentirebbe a disagio qualora un suo collega di lavoro fosse Rom<sup>136</sup>. Secondo il sondaggio Ispo-Ministero dell'Interno (2007), l'81% degli italiani non ama i Rom, mentre solo il 39% tra questo 81% esprime un giudizio altrettanto negativo nei confronti degli immigrati<sup>137</sup>. Nella Mappa dell'Intolleranza di Vox-Osservatorio italiano sui diritti (2015), realizzata insieme alle Università di Milano, Bari e Roma, su Twitter l'insulto più utilizzato dopo "terrone" risultava "zingaro"<sup>138</sup>.

Nell'ultimo decennio diversi studi sulla popolazione maggioritaria hanno dunque mostrato che l'antiziganismo è un tratto radicato nella società italiana. Appare tuttavia urgente un miglioramento nella qualità degli studi e nei metodi di analisi. Mancano ricerche ripetute periodicamente, con gli stessi indicatori e parametri, che possano dare indicazioni sull'evoluzione del fenomeno; in questo senso si segnala che l'Istituto Nazionale di Statistica ha condotto un'indagine sulle possibili fonti dati per le popolazioni RSC e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci)<sup>139</sup>, con il supporto dell'Istat, ha svolto uno studio sulle condizioni abitative dei RSC, ma mai sull'antiziganismo<sup>140</sup>. È raro che Rom e Sinti siano protagonisti in prima persona di queste ricerche, con la positiva eccezione della ricercatrice Eva Rizzin. Molto meno frequenti sono poi le ricerche svolte presso le comunità RSC sugli effetti dell'antiziganismo; tra queste, un'indagine empirica sulle

<sup>132</sup> [www.interno.gov.it/it/notizie/formazione-contro-atti-discriminatori-500-agenti-polizia-stato](http://www.interno.gov.it/it/notizie/formazione-contro-atti-discriminatori-500-agenti-polizia-stato)

<sup>133</sup> [www.projecttogether.org](http://www.projecttogether.org).

<sup>134</sup> Eurobarometer, *European Value Survey*, 2008, 43-45.

<sup>135</sup> I Rom sono il gruppo di persone più a rischio discriminazione. Risultati italiani: 74% (totalmente d'accordo), 19% (tendenzialmente d'accordo), 7% (tendenzialmente in disaccordo). *Special Eurobarometer 393, Discrimination in the EU in 2012* (Bruxelles: European Commission, 2012).

<sup>136</sup> Special Eurobarometer 437, *Discrimination in the EU in 2015* (Bruxelles: European Commission, 2015).

<sup>137</sup> ISPO, Italiani, Rom e Sinti a confronto. Una ricerca quali-quantitativa; Paola Arrigoni, and Tommaso Vitale, "Quale legalità? Rom e gagi a confronto", *Aggiornamenti Sociali*, 3, 2008, 182-194

<sup>138</sup> Vox – Osservatorio italiano sui diritti, "Mappa dell'intolleranza". Disponibile al link: <http://www.voxdiritti.it/vox-lancia-la-prima-mappa-dellintolleranza/>; Commissione Jo Cox, *Relazione finale*, 91. Si veda anche: Nawart, e Political Capital, *National Study – Italy* (Roma: Nawart Press, 2017).

<sup>139</sup> Monia Giovannetti, Nicolò Marchesini, and Emiliana Baldoni, *Gli Insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia* (Cittalia Fondazione Anci Ricerche, Unar, e Anci, 2016).

<sup>140</sup> Una piccola eccezione: ISTAT, *Discriminazioni in base al genere, all'orientamento sessuale e all'appartenenza etnica* (Rome: ISTAT, 2011).

esperienze di stigmatizzazione dei Rom e Sinti e sulle risposte agli stessi processi è stata svolta nel progetto Roma Networks and Political Participation del Centre d'Études Européennes di Sciences Po<sup>141</sup>. Si assiste inoltre a un calo dell'interesse in questo settore nel periodo successivo all'ipervisibilità dell'Emergenza (2008-11). Nell'ultimo decennio sono stati realizzati alcuni programmi di sensibilizzazione e campagne e progetti di educazione alla cittadinanza, programmi di sensibilizzazione e campagne e programmi di educazione alla cittadinanza promossi sia da enti del terzo settore sia da associazioni di rappresentanza RSC. In generale su tali programmi è urgente una maggiore analisi critica della qualità e dell'efficacia. Spesso sono stati finanziati da bandi (locali, nazionali, europei), pubblici e soprattutto privati, con l'obiettivo più ampio dell'antidiscriminazione. Alcuni esempi rilevanti:

Corsi per formare attivisti RSC: il progetto "TRE ERRE Fuochi Attivi", realizzato dalla Fondazione Romani<sup>142</sup>; i corsi per Rom e Sinti promossi dall'Associazione 21 Luglio<sup>143</sup>; la compagnia teatrale Rom Faktor di Upre Roma<sup>144</sup>.

Campagne mediatiche: la campagna "Anche le parole uccidono" di Avvenire, Famiglia Cristiana, Armando Testa e la Federazione italiana settimanali cattolici (Fisc).

Progetti nelle scuole: nel 2016-17 il Ministero dell'Istruzione ha finanziato il progetto "Insieme. Dal Porrajmos alla Strategia nazionale d'inclusione con i Rom e con i Sinti", realizzato da cinque scuole italiane con l'Università di Siena, l'Associazione Stampa Toscana, l'Associazione Sucar Drom e il Teatro Ipotesi<sup>145</sup>.

Iniziative culturali: l'Unar ha pubblicato nel 2017 un avviso per la promozione di azioni positive per la XIV Settimana di azione contro il razzismo.

Tra le iniziative dell'Unar si segnalano una giornata di formazione per 20 giovani Rom e Sinti (17 ottobre 2016) presso la Presidenza del Consiglio<sup>146</sup> e un corso di formazione per altri 20 giovani attivisti (Rom e non Rom) sul contrasto all'antiziganismo e sull'hate speech online (13-15 novembre 2017), realizzato insieme al Dipartimento Gioventù del Consiglio d'Europa nell'ambito del Roma Youth Action Plan<sup>147</sup>.

Tra le iniziative istituzionali volte a far conoscere il genocidio dei Rom e Sinti, si segnala l'istituzione da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del Gruppo di Lavoro per la formazione di docenti e dirigenti scolastici sui temi inerenti la Strategia Nazionale" (decreto 603 del 18-7-2014)<sup>148</sup>, che individuava come base per iniziative di formazione nelle scuole la risorsa web [www.romsintimemory.it](http://www.romsintimemory.it), realizzata dal Centro di Ricerca sulle Relazioni Interculturali dell'Università Cattolica di Milano e dall'USC Shoah Foundation.

<sup>141</sup> Stefano Pasta, and Tommaso Vitale, "Mi guardano male, ma io non guardo". Come i Rom e i Sinti in Italia reagiscono allo stigma", in *Società, razzismi e discriminazioni. Studi e ricerche sull'Italia contemporanea*, ed. Alfredo Alietti (Milano: Mimesis, 2017), 217-241.

<sup>142</sup> [www.fondazioneRomani.eu/archivio/57-fuochi-attivi](http://www.fondazioneRomani.eu/archivio/57-fuochi-attivi).

<sup>143</sup> [www.21luglio.org/21luglio/corso-formazione-attivisti-Rom-Sinti/](http://www.21luglio.org/21luglio/corso-formazione-attivisti-Rom-Sinti/).

<sup>144</sup> [www.upreRoma.eu/teatro](http://www.upreRoma.eu/teatro).

<sup>145</sup> [www.Unar.it/Unar/portal/?p=8374](http://www.Unar.it/Unar/portal/?p=8374).

<sup>146</sup> "Verso la Roma National Platform - Giovani Rom, Sinti e Caminanti: esperienze e percorsi a confronto", Roma, 17 ottobre 2016.

<sup>147</sup> "Training seminar on combating antigypsyism and online hate speech", Roma, 13-15 November 2017 [www.coe.int/en/web/youth/-/training-seminar-on-combating-antigypsyism-and-online-hate-speech-seminario-di-formazione-sul-contrasto-all-antigitanismo-e-sull-hate-speech-online](http://www.coe.int/en/web/youth/-/training-seminar-on-combating-antigypsyism-and-online-hate-speech-seminario-di-formazione-sul-contrasto-all-antigitanismo-e-sull-hate-speech-online)

<sup>148</sup> Gli esperti operavano a titolo gratuito. Si veda: [www.RomSintimemory.it](http://www.RomSintimemory.it).

Si segnala inoltre "Memors. Il primo museo virtuale del Porrajmos in Italia" ([www.porrajmos.it](http://www.porrajmos.it)), realizzato da Sucar Drom, Università L. da Vinci, Federazione Rom e Sinti Insieme, Fondazione Fossoli e Freedom Legality and Rights around Europe<sup>149</sup>.

Il Ministro della Giustizia Andrea Orlando, annunciando un soggetto indipendente di vigilanza per il contrasto dei discorsi d'odio, ha sottolineato la necessità di contronarrazioni, come raccomandato anche dal Consiglio d'Europa<sup>150</sup>. Tra le iniziative per cambiare l'immagine dei Rom da "estranei" che devono adattarsi a quella di un gruppo coinvolto integralmente negli sviluppi storici, politici, economici e culturali europei, si segnalano i video della campagna "Rom, cittadini dell'Italia che verrà" dell'Associazione 21 Luglio<sup>151</sup>, il documentario "Fuori campo. Storie di Rom nell'Italia di oggi" di OsservAzione<sup>152</sup>, il film sui Rom del Salento "Gitanistan" di Pierluigi De Donno e Claudio Giagnotti "Cavallo", musicista Rom e cantante dei Mascarimiri<sup>153</sup>, la campagna "Dosta!"<sup>154</sup>, o l'attività culturale dell'attivista Rom Santino Spinelli<sup>155</sup>.

<sup>149</sup> [www.porrajmos.it](http://www.porrajmos.it); [www.istruzione.it/allegati/2014/nota%2018400%20Porrajmos.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2014/nota%2018400%20Porrajmos.pdf).

<sup>150</sup> "Internet: Orlando, lavorare a soggetto vigilanza odio online", in *Il Sole 24 Ore*, 30 novembre 2017. Disponibile al link: <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/art/guidaAlDiritto/dirittoPenale/2017-11-30/internet-orlando-lavorare-soggetto-vigilanza-odio-online-173420.php>.

<sup>151</sup> [www.21luglio.org/21luglio/video-gallery-Rom-cittadini-dellitalia-che-verra/](http://www.21luglio.org/21luglio/video-gallery-Rom-cittadini-dellitalia-che-verra/).

<sup>152</sup> [http://www.osservazione.org/it/4\\_15/film-documentario%E2%80%94fuori-campo-storie-di-Rom-nellitalia-di-oggi.htm](http://www.osservazione.org/it/4_15/film-documentario%E2%80%94fuori-campo-storie-di-Rom-nellitalia-di-oggi.htm).

<sup>153</sup> [www.gitanistan.com](http://www.gitanistan.com).

<sup>154</sup> <http://dosta.org/it>.

<sup>155</sup> [http://www.alexian.it/intro\\_italiano.htm](http://www.alexian.it/intro_italiano.htm).

## RACCOMANDAZIONI

### Sistema governativo e politica

Rinforzare il mandato dell'Unar, a cui va garantita una maggiore autonomia e dato il riconoscimento come autorità indipendente, come raccomandato dall'ECRI.

Fornire all'Unar le risorse di cui ha bisogno per raggiungere autonomia amministrativa e finanziaria e, unitamente, l'abilità di imporre sanzioni contro agenzie nazionali e locali per mancata conformità con la SNIR. La mancanza di questo potere è una delle maggiori debolezze dell'Unar, e una delle principali cause della mancata implementazione della Strategia a livello locale.

Stabilire una tempistica chiara, che vincoli tutte le regioni dove devono essere creati i Tavoli Operativi regionali o locali. Vanno inoltre definiti i metodi di cooperazione con gli esponenti locali per permettere il coinvolgimento delle associazioni e delle organizzazioni operanti sul territorio nella promozione dell'inclusione sociale della popolazione RSC.

Garantire un coinvolgimento democratico e trasparente dei RSC negli interventi stabiliti dalla SNIR. Sarebbe utile definire, all'interno delle comunità Rom, criteri condivisi di rappresentanza, includendo criteri di valutazione di efficacia nel processo di partecipazione, rispettando il raggiungimento di specifici e ben definiti obiettivi e considerando inoltre il quadro dei temi critici e delle debolezze collegate a questo processo.

Sviluppare un sistema di controllo e di valutazione della SNIR, identificando indicatori chiari e misurabili per monitorare il raggiungimento dei target, impatti ed effetti negativi/positivi inaspettati dell'implementazione della SNIR. Questo sistema di controllo dovrebbe controllare la conformità con le disposizioni della SNIR ad un livello nazionale e territoriale.

Fornire alla SNIR risorse adeguate dal budget di Stato, rendendo disponibili le informazioni al pubblico e dando priorità, nell'allocazione delle risorse, alle regioni con un numero più elevato di RCS. L'attivazione di programmi nazionali e l'approvazione di progetti riguardanti l'inclusione delle popolazioni RSC deve essere collegata con la conformità a condizioni concrete di sostenibilità.

Promuovere l'inclusione delle popolazioni RSC in programmi socio-politici universalistici contro la povertà e l'esclusione sociale. Le politiche pubbliche devono promuovere un approccio comprensivo interculturale con l'intento di promuovere il dialogo e costruire relazioni costruttive tra i gruppi RSC e il resto della popolazione.

### Anti-discriminazione

È necessario che il Governo Italiano, attraverso l'Unar, costruisca una rete locale di "tavoli di lavoro" organizzati dai comuni e dalle regioni, che provvedano alla partecipazione di comunità Rom e Sinte. I gruppi di lavoro devono pianificare le azioni condivise con le comunità, intervenendo all'interno dei quattro assi identificati dalla SNIR: casa, scuola, salute, lavoro. Questo può permettere al governo di intervenire sulle cause della discriminazione a seconda delle esigenze specifiche di ogni territorio. Questo metodo permette di costruire relazioni tra le autorità locali e le comunità, elemento fondamentale per il successo delle azioni.

### Affrontare l'antigitanismo

Adottare e riconoscere una definizione legale di "discorso d'odio", anche sulla base della Raccomandazione ECRI no. 15 dell'8 dicembre 2015. promuovere azioni per incoraggiare l'autoregolazione di piattaforme web per rimuovere discorsi sull'odio online ed evitare notizie false, spesso attraendo entrate legate alla pubblicità, in linea con il Codice di

Condotta stipulato con la Commissione Europea nel maggio 2016. Sostenere la formazione degli attivisti Rom e Sinti per combattere l'antiziganismo.

Sviluppare iniziative per implementare pienamente la legge Mancino e il suo fattore aggravante, online and offline, promuovendo corsi di formazione per le forze di polizia e i magistrati.

Stabilire un codice di condotta sanzionando autorità politiche e sociali che promuovono l'antiziganismo. Sensibilizzare le associazioni dei giornalisti, locali e nazionali, affinché le tematiche relative ai Rom e ai Sinti vengano riportate in accordo con l'etica professionale e la deontologia. Prevedere misure disciplinari in caso di incitamento all'antiziganismo, come previsto dall'Associazione del Codice di Condotta.

Investire nella promozione della cultura dei Rom e dei Sinti, focalizzandosi su campagne di contro-discorso e narrativa, piuttosto che su eventi estemporanei, come suggerito dal Consiglio Europeo. Questo compito non può essere portato a termine unicamente dall'Unar: un coinvolgimento più importante è richiesto al Ministero dell'Istruzione, al Ministero dell'Università e della Ricerca (MIUR) e dal Ministero dei Beni Culturali. Il MIUR, insieme agli editori di riferimento, deve urgentemente revisionare i testi della scuola primaria e secondaria per rimuovere qualsiasi stereotipo antigitano e promuovere la cultura dei Rom e dei Sinti. A questo proposito, il genocidio dei Rom e dei Sinti dovrebbe essere commemorato nel Giorno della Memoria (Legge no. 11 del 2000) e il MIUR dovrebbe impegnarsi per l'inclusione nei libri di testo dei riferimenti ai campi di concentramento italiani e al *Porrajmos*.

## BIBLIOGRAFIA

- Arrigoni, Paola, and Vitale, Tommaso. "Quale legalità? Rom e gagi a confronto". *Aggiornamenti sociali*, no. 3 (2008): 182-194. Disponibile su: <http://www.RomSintimemory.it/assets/files/discriminazione/intercultura/III.3.a,%20allegato%201,%20Vitale,%20Arrigoni.pdf>.
- Articolo 3 Osservatorio sulle discriminazioni. *Rapporti annuali*. Mantova, 2014. Disponibile su: <http://www.articolo3.org/categoria/rapport>.
- Associazione 21 Luglio. *Campi nomadi S.P.A. Segregare, concentrare e allontanare i Rom. I costi a Roma nel 2013*. Roma, 2014. Disponibile su: [http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/06/Campi-Nomadi-s.p.a\\_Versione-web.pdf](http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/06/Campi-Nomadi-s.p.a_Versione-web.pdf).
- Associazione 21 Luglio. *Antigitanismo 2.0. Rapporto Osservatorio 21 luglio (2013 - 2014)*. Roma, 2014. Disponibile su: [http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/09/Antigitanismo-2-0\\_13-14\\_web.pdf](http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/09/Antigitanismo-2-0_13-14_web.pdf).
- Associazione 21 Luglio. *Rapporto annuale 2016*. Roma, 2017. Disponibile su: [http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/04/RAPPORTO-ANNUALE\\_2016\\_WEB.pdf](http://www.21luglio.org/21luglio/wp-content/uploads/2017/04/RAPPORTO-ANNUALE_2016_WEB.pdf).
- Associazione 21 Luglio. *Submission on hate crime cases to Osce-Odihr*. Roma, 2017.
- Associazione Carta di Roma. *Notizie alla deriva. Secondo rapporto Carta di Roma 2014*. Roma, 2014. Disponibile su: [https://www.cartadiRoma.org/wp-content/uploads/2014/12/NOTIZIE-ALLA-DERIVA\\_Secondo-Rapporto-Annuale-Carta-di-Roma-FMBARGATO-FINO-ORE-12-DEL-19-DIC-2014.pdf](https://www.cartadiRoma.org/wp-content/uploads/2014/12/NOTIZIE-ALLA-DERIVA_Secondo-Rapporto-Annuale-Carta-di-Roma-FMBARGATO-FINO-ORE-12-DEL-19-DIC-2014.pdf).
- Associazione 21 Luglio, Fondazione Giovanni Michelucci, and Associazione Amalipé Romanò. *Civil Society Monitoring on the Implementation of the National Roma Integration Strategy in Italy in 2012 and 2013*. Budapest: Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation, 2014. Disponibile su: [http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/09/IT\\_civil-society-monitoring-report\\_EN.pdf](http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2014/09/IT_civil-society-monitoring-report_EN.pdf).
- Berenice, Lunaria, Compare, and Osservazione, edited by. *Segregare costa. La spesa per i campi nomadi a Napoli, Roma, e Milano*. Roma, 2013. Disponibile su: <http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa.pdf>.
- Bonetti, Paolo, Simoni, Alessandro, and Vitale, Tommaso, edited by. *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia: atti del convegno internazionale; Università degli studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010*. 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: atti del convegno internazionale; Università degli studi di Milano-Bicocca, 16-18 giugno 2010*, edited by Bonetti, Paolo, Simoni, Alessandro, and Vitale, Tommaso, 1281-1362. Milano: Giuffrè, 2011.
- Casa della Carità. *EU INCLUSIVE. Rapporto Nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*. Milano, 2011. Disponibile su: <http://www.casadellacarita.org/eu-inclusive/rapporto.html>.
- Camera dei deputati. *Documentazione per la commissione "Jo Cox" sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio*. Roma, 2017, n. 190. Disponibile su: [http://www.osservatorioantisemitismo.it/wp-content/uploads/2017/11/03\\_DAI190\\_NOHATE3aed.pdf](http://www.osservatorioantisemitismo.it/wp-content/uploads/2017/11/03_DAI190_NOHATE3aed.pdf).
- Ciniero, Antonio. "Mascarimiri, come legge! Percorsi scolastici, identità e rielaborazione delle appartenenze culturali nel racconto intergenerazionale di una famiglia Rom

dell'Italia meridionale. Note su un'indagine in corso". *Rivista di Storia dell'Educazione*, [S.I.], 4, no. 1 (2017): 31-49. Disponibile su: <https://rivistadistoriadelleducazione.it/index.php/RSE/article/view/20>.

Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni d'odio. *Relazione finale*. Roma: Camera dei deputati, 2017. Disponibile su: <http://website-pace.net/documents/19879/3373777/20170825-JoCoxCommission-IT.pdf>.

Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. *Relazione sull'attività svolta (25 novembre 2016 – 14 dicembre 2017)*. Roma: Camera dei deputati, 2017. Disponibile su: [http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=elenco\\_categoria](http://www.camera.it/leg17/494?idLegislatura=17&categoria=022bis&tipologiaDoc=elenco_categoria).

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. Disponibile su: <https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/RAPPORTO%20ROM%20.pdf>.

Comune di Milano. "Linee guida Rom, Sinti e Caminanti del Comune di Milano". Milano, 2012. Disponibile su: [http://www.marcogranelli.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee-Guida-Rom-Sinti-Caminanti\\_def.pdf](http://www.marcogranelli.it/wp-content/uploads/2016/01/Linee-Guida-Rom-Sinti-Caminanti_def.pdf).

Conte, Massimo, and Bassoli, Matteo. *Local engagement for Roma inclusion Locality study Mantua (Italy)*, 2016. Mantova, 2016. Disponibile su: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/local-engagement-Roma-italy-mantua\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/local-engagement-Roma-italy-mantua_en.pdf).

Decade of Roma Inclusion Secretariat Foundation. *Roma Inclusion Index 2015*. Budapest, 2015. Disponibile su: <http://www.rcc.int/Romaintegration2020/files/user/docs/Roma%20Inclusion%20Index%202015.pdf>.

Dotti, Anna. "Follonica: la gabbia del disprezzo". In *Cronache di ordinario razzismo. Quarto Libro bianco sul razzismo in Italia*, edited by Lunaria, 190-93. Roma: Lunaria, 2017. Disponibile su: [http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto\\_libro\\_bianco\\_razzismo\\_web.pdf](http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto_libro_bianco_razzismo_web.pdf).

European Commission against Racism and Intolerance. *ECRI Report on Italy (fourth monitoring cycle)*. Strasbourg: Council of Europe, 2012. Disponibile su: <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ENG.pdf>.

European Commission against Racism and Intolerance. "Conclusions on Implementation of the Recommendations in respect of Italy. Subject to interim follow-up", adopted on 9 December 2014, published on 24 February 2015.

European Commission against Racism and Intolerance. *ECRI Report on Italy (fifth monitoring cycle)*. Strasbourg: Council of Europe, 2016.

European Roma Rights Centre, and Associazione 21 Luglio. *Parallel Report by the European Roma Rights Centre and Associazione 21 Luglio to the Committee on the Rights of the Child on Italy for its Consideration at the 58th Session 19 September to 7 October 2011*. Budapest, 2011. Disponibile su: <http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-crc-submission-26-july-2011.pdf>.

European Union Agency for Fundamental Rights. *The situation of Roma in 11 EU Member States - Survey results at a glance*. Luxembourg, 2012. Disponibile su: <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-Roma-11-eu-member-states-survey-results-glance>.

European Union Agency for Fundamental Rights. *Roma Pilot Survey – Technical report: methodology, sampling and fieldwork*. Luxembourg, 2013. Disponibile su: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-Roma-pilot-survey-technical-report\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-Roma-pilot-survey-technical-report_en.pdf).

European Union Agency for Fundamental Rights. *Education: the situation of Roma in 11 EU Member States, Roma survey – Data in focus*. Luxembourg, 2014. Disponibile su: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-Roma-survey-dif-education-1\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-Roma-survey-dif-education-1_en.pdf).

European Union Agency for Fundamental Rights. *Poverty and employment: the situation of Roma in 11 EU Member States, Roma survey – Data in focus, Vienna*. Luxembourg, 2014b. Disponibile su: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2014-Roma-survey-dif-employment-1\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2014-Roma-survey-dif-employment-1_en.pdf).

Ferrero, Marco. "Il recepimento faticoso del diritto antidiscriminatorio europeo in Italia". In *Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*, edited by Ferrero, Marco, and Perocco, Fabio, 125-143. Milano: FrancoAngeli, 2011.

Giovannetti, Monia, Marchesini, Nicola, and Baldoni, Emiliana. *Gli Insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia*. Roma: Cittalia Fondazione Anci Ricerche, Unar, and Anci, 2016. Disponibile su: [http://www.cittalia.it/images/Gli\\_insediamenti\\_Rom\\_Sinti\\_e\\_Caminanti\\_in\\_iItalia\\_.pdf](http://www.cittalia.it/images/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_iItalia_.pdf).

Iref. *Oltre il separatismo socio-abitativo. Studio volto alla promozione della governance delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinti e Caminanti*. Roma, 2010. Disponibile su: <http://www.irefricerche.it/File/File/REPORT/Oltre%20il%20separatismo%20socio-abitativo%20SINTESI%20new%20logos.pdf>.

Ismu. *Ventunesimo rapporto sulle migrazioni 2015*. Milano: FrancoAngeli, 2016.

Istat. *Discriminazioni in base al genere, all'orientamento sessuale e all'appartenenza etnica*. Roma: Istat, 2011).

Istat. *Fonti di dati sulla popolazione Rom, Sinti e Caminanti. Un'indagine pilota in quattro comuni italiani*. Roma, 2017. Disponibile su: <https://www.istat.it/it/archivio/196456>.

Istituto degli Innocenti. "Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini Rom, Sinti e caminanti. Rapporto finale terza annualità 2015-2016". *Questioni e Documenti*, 60 (2017). Disponibile su: [https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Quaderno\\_61.pdf](https://www.minori.gov.it/sites/default/files/Quaderno_61.pdf).

Lombardo, Emanuela, and Del Giorgio, Elena. "EU antidiscrimination policy and its unintended domestic consequences: The institutionalization of multiple equalities in Italy". In *Women's Studies International Forum*, 39 (2013): 12-21. Disponibile su: <https://doi.org/10.1016/j.wsif.2011.10.005>.

Lunaria, edited by. *Cronache di ordinario razzismo. Terzo Libro bianco sul razzismo in Italia*. Roma: Lunaria, 2014. Disponibile su: <https://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2014/10/impaginato-low.pdf>.

Lunaria, edited by. *Cronache di ordinario razzismo. Quarto Libro bianco sul razzismo in Italia*. Roma: Lunaria, 2017. Disponibile su: [http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto\\_libro\\_bianco\\_razzismo\\_web.pdf](http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto_libro_bianco_razzismo_web.pdf).

Matras, Yaron, Leggio, Daniele Viktor, and Mirela Steel. "'Roma Education' as a Lucrative Niche: Ideologies and Representations 1". *ZEP: Zeitschrift Für Internationale Bildungsforschung Und Entwicklungspädagogik*, 38, no. 1 (2015): 11-17. Disponibile su:



<https://search.proquest.com/openview/74aa0bb4c345590b48261ce40f915f7e/1?pq-origsite=gscholar&cbl=1656335>.

Melica, Luigi. "La problematica delle discriminazioni e l'istituzione dell'Unar". *Diritto immigrazione e cittadinanza*, no. 52 (2006): 35-53. Disponibile su: [https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda\\_Rivista.aspx?IDArticolo=28419&idRivista=89](https://www.francoangeli.it/riviste/Scheda_Rivista.aspx?IDArticolo=28419&idRivista=89)

Ministero dell'Interno. *Pubblicazione sulle minoranze senza territorio*. Rome, 2006. Disponibile su: [www.asgi.it/banca-dati/minoranze-territorio](http://www.asgi.it/banca-dati/minoranze-territorio).

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*. Roma, 2007. Disponibile su: <https://archivio.pubblica.istruzione.it/ministro/comunicati/2007/231007.shtml>.

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca. *Circolare Ministeriale 4233 del 19/02/2014 "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri"*. Document online, Roma, 2014. Disponibile su: <http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus190214>.

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, and Ismu. "Alunni con cittadinanza non italiana. L'eterogeneità dei percorsi scolastici. Rapporto nazionale A.s 2012/2013". In *Quaderni Ismu*, no. 1 (2014). Disponibile su: [http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/04/Miur\\_2012\\_2013\\_intero\\_.pdf](http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2015/04/Miur_2012_2013_intero_.pdf).

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, and Ismu. "Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi. Rapporto nazionale 2013/2014". *Quaderni Ismu*, no. 1 (2015). Disponibile su: [http://www.istruzione.it/allegati/2015/Rapporto\\_alunni\\_cittadinanza\\_non\\_italiana\\_2013\\_14.pdf](http://www.istruzione.it/allegati/2015/Rapporto_alunni_cittadinanza_non_italiana_2013_14.pdf).

Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, and Ismu. "Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/2015". *Quaderni Ismu*, no. 1 (2016). Disponibile su: [http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto-Miur-Ismu-2014\\_15.pdf](http://www.ismu.org/wp-content/uploads/2016/05/Rapporto-Miur-Ismu-2014_15.pdf).

Naga. *Se dico Rom... Indagine sulla rappresentazione dei cittadini Rom e Sinti nella stampa italiana*. Milano: 2013. Disponibile su: <http://www.naga.it/index.php/notizie-naga/items/se-dico-Rom.html>.

Naldini Manuela, and Saraceno, Chiara. "Social and Family Policies in Italy: Not Totally Frozen but Far from Structural Reforms". *Social Policy and Administration*, 42, no 7 (2008). Disponibile su: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2008.00635.x>.

Naletto, Grazia. "Piazza Pulita: la ricerca di audience apre la strada al razzismo". In *Cronache di ordinario razzismo. Quarto Libro bianco sul razzismo in Italia*, edited by Lunaria, 86-91. Roma: Lunaria, 2017. Disponibile su: [http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto\\_libro\\_bianco\\_razzismo\\_web.pdf](http://www.Lunaria.org/wp-content/uploads/2017/10/quarto_libro_bianco_razzismo_web.pdf).

Nawart, and Political Capital, *National Study – Italy*. Roma: Nawart Press, 2017.

Pasta, Stefano. *Prejudice 2.0. Forms of intolerance in contemporary youth cultural. Theoretical models and educational practices, doctoral thesis in Education*. Milano: Catholic University of Milan, 2016. Disponibile su: <http://tesionline.unicatt.it/handle/10280/10968>.

Pasta, Stefano, *Razzismo 2.0. Un'analisi socio-educativa dell'odio online*. Brescia: Morcelliana, 2018.

Pasta, Stefano, and Pizzuti, Domenico. "Rom: dopo l'emergenza a che punto siamo?". In *Aggiornamenti Sociali*, novembre (2017): 739-753. Disponibile su: <http://www.aggiornamentisociali.it/articoli/Rom-dopo-l-emergenza-a-che-punto-siamo/>

Pasta, Stefano, e Vitale, Tommaso. "Mi guardano male, ma io non guardo'. Come i Rom e i Sinti in Italia reagiscono allo stigma". In *Società, razzismi e discriminazioni. Studi e ricerche sull'Italia contemporanea*, edited by Alfredo Alietti, 217-241. Milano: Mimesis, 2017.

Persico Greta, e Pasta, Stefano. *Vite sgomberate. Cronologia degli sgomberi dei campi Rom a Milano*, in *Storie Migranti. Una storia delle migrazioni attraverso i racconti dei migranti*. 2010. Disponibile su: <http://www.storiemigranti.org/spip.php?rubrique113>

Persico, Greta, and Sarcinelli, Alice Sophie. "Progetto Nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini Rom, Sinti e caminanti: uno sguardo socio-antropologico". *Anuac*, 6, no. 2 (2017): 209-232. Disponibile su: <http://ojs.unica.it/index.php/anuac/article/view/2932.bf>.

Pew Research Center. *Chapter 4. Views of Roma, Muslims, Jews - Global Attitude Survey*. Disponibile su: <http://www.pewglobal.org/2014/05/12/chapter-4-views-of-Roma-muslims-jews/>.

Piasere, Leonardo. "Che cos' è l'antigitanismo?", *Antropologia e Teatro. Rivista di Studi*, no. 3 (2012): 126-149. Disponibile su: <https://antropologiaeteatro.unibo.it/article/view/2609>.

Piasere, Leonardo. *L'antigitanismo*. Macerata: Quodlibet, 2015.

Pittini, Alice. "Edilizia sociale nell'Unione Europea". *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, 4 (2012): 21-34. Disponibile su: <http://dx.doi.org/10.13128/Techne-11486>.

Poggio Teresio, and Boreiko, Dmitri. "Social Housing in Italy: Old Problems, Older Vices and Some New Virtues?". *Critical Housing Analysis* 4 (2017): 112-123. Disponibile su: <http://www.housing-critical.com/home-page-1/social-housing-in-italy-old-problems-older-vice>.

Regione Emilia Romagna. *Rapporto sulla popolazione sinta e Rom presente nei campi e nelle aree sosta, transito della regione Emilia-Romagna*. Bologna, 2012. Disponibile su: <http://sociale.regione.emilia-Romagna.it/news/2014/rapporto-sulla-popolazione-sinta-e-Rom-in-emilia-Romagna>.

Regione Emilia Romagna. "Strategia regionale per l'inclusione di Rom e Sinti". Bologna, 2014. Disponibile su: <http://sociale.regione.emilia-Romagna.it/allegati/strategia-regionale-Rom-e-Sinti>.

Sigona, Nando. "I confini del «problema zingari». Le politiche dei campi nomadi in Italia". In *Migrazioni globali, integrazioni locali*, edited by Tiziana Caponio and Asher Colombo. 267-293. Bologna: Il Mulino, 2005.

Strati, Filippo, edited by. *promoting Social Inclusion of Roma. A Study of National Policies (Italy)*. Studio Ricerche Sociali SRS, 2011. Disponibile su: [http://www.cestim.it/argomenti/03Rom-Sinti/11\\_07\\_it\\_strati\\_promoting\\_the\\_social\\_inclusion\\_of\\_Roma.pdf](http://www.cestim.it/argomenti/03Rom-Sinti/11_07_it_strati_promoting_the_social_inclusion_of_Roma.pdf).

Tosi, Antonio, and Cremaschi, Marco. *Housing policies in Italy. IMPACT working paper*. Vienna: Interdisciplinary Centre for Comparative Research in the Social Sciences (ICCR), 2001.

Tosi Cambini, Sabrina. "Antigitanismo: strumenti interpretativi e fenomenologia contemporanea". *Anuac*, 1, no. 1 (2012): 17-23. Disponibile su: <http://dx.doi.org/10.7340/anuac2239-625X-7>.

Tosi Cambini, Sabrina, and Beluschi Fabeni, Giuseppe. "Antiziganisms: Ethnographic Engagements in Europe". *Anuac*, 6, no. 1 (2017): 99-117. Disponibile su: <http://ojs.unica.it/index.php/anuac/article/view/2927>.

Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale. *Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti, e dei Caminanti 2012/2020. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n. 173/2011*. Roma: Unar, 2012. Disponibile su: <http://www.Unar.it/Unar/portal/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf>.

Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale. *National Strategy for the Inclusion of Roma, Sinti and Caminanti Communities. European Commission Communication No. 173/2011*. Roma: Unar, 2012. Disponibile su: [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).

Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale. *Italian Progress Report in the Implementation of the National Roma Integration Strategy 2013*. Roma: Unar, 2014.

Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale. *2015 report of Italy to the European Commission under the EU Framework for SNIR and the 2013 Council Recommendation for effective Roma Integration Measures*. Roma: Unar, 2015.

Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale. *2016 report of Italy to the European Commission under the EU Framework for SNIR and the 2013 Council Recommendation for effective Roma Integration Measures*. Roma: Unar, 2016.

Van Baar, Huub. "The emergence of a reasonable anti-Gypsyism in Europe". In *When stereotype meets prejudice: Antiziganism in European societies*, edited by Timofey Agarin, 27-44. New York: Columbia University Press, 2014. Disponibile su: [http://antigypsyism.eu/?page\\_id=20](http://antigypsyism.eu/?page_id=20).

Vitale, Tommaso, "Sociologia dei conflitti locali contro i Rom e i Sinti in Italia. Pluralità di contesti e varietà di policy instruments". *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 9, no. 1 (2009). Disponibile su: <http://www.juragentium.org/forum/Rom/it/vitale.htm>.

Vitale, Tommaso. *Rom e Sinti in Italia: condizione sociale e linee di politica pubblica*. Milano: Osservatorio di Politica Internazionale Ispi, 2010. Disponibile su: [http://www.ispionline.it/it/documents/PI0021App\\_Rom.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/PI0021App_Rom.pdf).

