Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale
in
Lavoro, cittadinanza sociale e interculturalità
(LM-87)

Tesi di Laurea

La tutela legislativa e le politiche di inclusione per il popolo rom.

Un caso studio: Cagliari

Relatore
Ch. Professor Francesco Della Puppa
Correlatrice
Ch. Professoressa Francesca Campomori

Laureanda
Marta Corriga
Matricola 863197

Anno Accademico
2020/2021

INDICE

INTRODUZIONE 5

CAPITOLO 1: IL POPOLO ROM 9

1.1 CHI SONO I ROM? 10
1.1.1 I gruppi rom 10
1.1.2 I rom italiani 11

1.2 BREVI CENNI SULLA STORIA DEI ROM 12
1.2.1 Le migrazioni dei rom in Italia 19
1.2.2 I rom in Sardegna 20

1.3 LA COMUNITÀ ROM 21
1.3.1 L'organizzazione della comunità 21
1.3.2 Il rapporto tra rom e gagé 22

1.4 DISCRIMINAZIONE, VIOLENZE E ANTIZIGANISMO 23
1.4.1 Razzismo e violenza, istituzionale e popolare 23
1.4.2 I rom e le discriminazioni 24
1.4.3 L'antiziganismo 26

CAPITOLO 2: I ROM COME MINORANZA 27

2.1 LE POLITICHE INTERNAZIONALI 28

2.2 LE POLITICHE EUROPEE 31
2.2.1 L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa 31
2.2.2 Il Consiglio d'Europa 33
2.2.3 L'Unione Europea 35

2.3 LE POLITICHE ITALIANE 39
2.3.1 La condizione giuridica dei rom in Italia 39
2.3.2 Il mancato riconoscimento e la legge 482/1999 40
2.3.3 La politica scolastica 40
2.3.4 Le circolari del Ministero dell'Interno 41
2.3.5 L'emergenza "nomadi" 42
2.3.6 Le strategie nazionali all'interno del quadro europeo 42
2.3.7 La tutela giuridica in materia di discriminazioni 43
2.3.8 Le leggi regionali 44

2.4 LE POLITICHE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA 46

CAPITOLO 3: I ROM E LE DISUGUAGLIANZE 50

3.1 LA CONDIZIONE ABITATIVA 50
3.1.1 Le politiche abitative italiane 51
3.1.2 Gli alloggi per il popolo rom 53

3.1.3 La chiusura e il superamento del campo 56
3.1.4 Dati sull'Italia 58
3.1.5 I progetti per il superamento del campo 58
3.1.6 Dati sulla Sardegna 60

3.2 LA CONDIZIONE SANITARIA 60
3.2.1 Fattori che incidono sullo stato di salute 61
3.2.2 Il diritto alla salute 62
3.2.3 Le politiche sanitarie e l'accesso ai servizi 63
3.2.4 Dati sullo stato di salute dei rom in Italia 63

3.3 LA CONDIZIONE EDUCATIVA 65
3.3.1 L'istruzione è un diritto 65
3.3.2 Le politiche scolastiche 65
3.3.3 La scolarizzazione dei minori rom 65
3.3.4 Alcuni dati 66

3.4 LA CONDIZIONE LAVORATIVA 67
3.4.1 La disoccupazione 67
3.4.2 L'occupazione e il lavoro irregolare 67
3.4.3 L'impiego femminile 68

CAPITOLO 4: IL *FRAMEWORK* EUROPEO, LA STRATEGIA ITALIANA E IL P.A.L. CAGLIARITANO 69

4.1 IL QUADRO DELL'UE PER LE STRATEGIE NAZIONALI DI INTEGRAZIONE DEI ROM FINO AL 2020 69
4.1.1 I quattro assi europei 70
4.1.2 I principi e le indicazioni del framework europeo 71
4.1.3 I fondi europei 72
4.1.4 La prospettiva di genere 73
4.1.5 Antiziganismo e discriminazione 73

4.2 STRATEGIA NAZIONALE 74
4.2.1 Le misure di sistema 76
4.2.2 I quattro ambiti di intervento 78
4.2.3 I fondi 81
4.2.4 Le carenze della strategia nazionale 81

4.3 PIANO DI AZIONE LOCALE PER LA CITTÀ DI CAGLIARI 82
4.3.1 Le carenze 84

CAPITOLO 5: LE POLITICHE DI INCLUSIONE NELLA CITTÀ DI CAGLIARI 88

5.1 IL POPOLO ROM A CAGLIARI 88
5.1.1 La condizione educativa 88
5.1.2 La condizione lavorativa 88

5.2 IL CAMPO COMUNALE **90**

5.3 I PROGETTI A FAVORE DEL POPOLO ROM **91**
5.3.1 Progetto Scuola 91
5.3.2 Obiettivo terza media 92
5.3.3 Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti 92
5.3.4 Progetto Romanì 95
5.3.5 Promuovere l'inserimento 96
5.3.6 Working Roma 96
5.3.7 PON Metro 97
5.3.8 Progetto Salute RSC 102

5.4 ATTIVITÀ A FAVORE DELLA COMMUNITÀ ROM **103**
5.4.1 Fondazione Anna Ruggiu 103
5.4.2 Caritas 104
5.4.3 Migrantes 105

5.5 CONSIDERAZIONI **105**

CAPITOLO 6: IL QUADRO EUROPEO 2020-2030 **108**
6.1 RIFLESSIONI **111**

CONCLUSIONI **112**

BIBLIOGRAFIA **117**
SITOGRAFIA **127**
LEGISLAZIONE E DOCUMENTI **132**
1. Nazioni Unite 132
2. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa 133
3. Consiglio d'Europa 134
4. Unione Europea 134
5. Italia 137
6. Sardegna 139
FONTI TABELLE **140**
Tabella 1 140
Tabella 2 141
Tabella 3 141

INTRODUZIONE

Questa tesi nasce dall'esigenza di analizzare la realtà per poter agire meglio su di essa. Conoscere per capire, iniziando dal passato, attraversando il presente per arrivare al futuro.

I rom sono una galassia di minoranze (Dell'Agnese & Vitale, 2007), un mondo di mondi (Piasere, 2004), un <<popolo-resistenza>> (Piasere, 2004, p.83) che si è dovuto adattare agli unici spazi – nei confini tra gli stati e nelle periferie delle città – a loro "concessi" perché vittime continue di persecuzioni.
Negli anni si sono succedute varie politiche per la comunità rom, che hanno portato in Italia all'<<*apartheid* dei campi-sosta>> (Vitale, 2010, p.778), che ha marginalizzato questo popolo sia sul piano spaziale che sul piano sociale (Sigona, 2009), privando i suoi membri della propria individualità (Giuffré, 2016). La condizione abitativa discriminatoria non è l'unica vissuta dalla comunità, quella educativa, sanitaria e lavorativa l'accompagnano (Di Noia, 2016a); queste condizioni mostrano le disuguaglianze sofferte da questo gruppo, che sono sia etniche che sociali. Ad oggi, il popolo rom è ancora vittima di razzismo, definito antiziganismo, che considera la persona rom ontologicamente diversa (Giuffré, 2016); i rom sono visti come un sottogruppo umano (Nicolae, 2006) che, in quanto tale, può essere sfruttato o eliminato (Piasere, 2010).

All'interno di questo quadro, si colloca la mia ricerca, che ha come obiettivo rispondere a due macro-domande:

- la comunità rom è tutelata?
- ci sono delle politiche per questa minoranza?

L'analisi si muove su più livelli: europeo, italiano e cagliaritano; evidenziando come questi siano correlati e connessi.

Si è deciso di iniziare dal passato, con l'analisi della storia del popolo rom, chiedendosi quale sorte fosse loro toccata e in particolare quali trattamenti essi avessero ricevuto nel

corso degli anni. Il quesito-guida è stato: quale tipo di politiche sono state attuate nei confronti di questa minoranza?

Si parte dall'origine, l'India, il cui ricordo echeggia sia nel cerchio rosso del carro presente nella bandiera, sia nella lingua, dato che sono tante le affinità tra le lingue indo-ariane centrali e il *romanes* (Consiglio d'Europa), lingua di alcuni gruppi rom. Si prosegue in Persia (Spinelli, 2021), nell'impero Bizantino e nell'impero Ottomano, per poi guardare ai territori russi e all'Europa, territorio nel quale, in base al paese, cambiò la sorte delle genti rom, un esempio fra tutti, anzi il più tragico fu il genocidio – *samudaripen*– di almeno 500.000 rom per mano dei nazisti.

Si avrà poi uno sguardo attento per l'analisi sulla presenza dei rom in Italia e in Sardegna, dai primi arrivi nel XV secolo, agli ultimi nel 2000 (Associazione 21 luglio, 2019).

Ma una vera storia non può che concludersi con un approfondimento sulla comunità rom, che Piasere (2004) descrisse come "a polvere", per via della elevata capacità di incontrarsi e ricrearsi, così come di perdersi e disperdersi. Su questa descrizione nascono le successive domande-guida: com'è organizzata la comunità? Che rapporto ha con gli altri gruppi?

Proprio sulla relazione con il resto della popolazione si concentrerà l'ultima parte del primo capitolo, dato che ancora ad oggi la persona rom è considerata subalterna e illegale, nonché vittima di un razzismo differenzialista (Argiropoulos, 2011), l'antiziganismo.

I rom sono una minoranza, ma cosa significa esattamente questo termine?

Sul concetto di minoranza e sulla legislazione che si è sviluppata attorno ad essa, si concentrerà il secondo capitolo.

Lo studio della normativa concernente le minoranze e in particolare quella rom vuole avere uno sguardo ad imbuto, dal macro, l'ambito internazionale, passando per l'ambito europeo e italiano, al micro, l'ambito regionale, con particolare riferimento alla Sardegna. Verranno esaminati attentamente tutti quei documenti legislativi che fanno riferimento più o meno diretto alle minoranze in generale e nello specifico a quella rom.

Inizialmente, l'attenzione sarà posta sugli elaborati dell'Organizzazione delle Nazioni Unite; seguirà poi l'analisi dei documenti redatti dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea.

La terza parte si focalizzerà sull'Italia esaminando attentamente le politiche scolastiche, le circolari del Ministero dell'Interno e la tutela legislativa concernente le discriminazioni, dato lo spiccato sentimento antizigano presente nel territorio italiano

(Arrigoni e Vitale, 2008; Pew Reseacrh Center, 2019). In ultimo, si osserveranno le leggi regionali redatte appositamente per il popolo rom negli anni ’80, tra le quali si trova la legge sarda 9/1988 “Tutela dell’etnia e della cultura dei nomadi”.

A causa della forte discriminazione subita, molti membri delle comunità rom sono vittime di un sistema di disuguaglianze interdipendenti e intrecciate (Di Noia, 2016a), che sono l’una la causa e al tempo stesso l’effetto dell’altra (Baldoni, 2020). Nel terzo capitolo, ci si domanda quali siano le diseguaglianze subite, quale sia attualmente la condizione in cui versa la popolazione rom e quali siano le sue cause. Si proverà a fare chiarezza analizzando in primo luogo la condizione abitativa, dato che ancora ad oggi 17.800 rom vivono all’interno di un campo (Associazione 21 luglio, 2021), o come meglio fu definito da Di Noia (2016a) una prigione a cielo aperto. La condizione sanitaria sarà la seconda esaminata, dato che l’aspettativa di vita dei rom italiani è di 20 anni più bassa rispetto al resto della popolazione (Commissione Europea 2014). Anche in ambito educativo il divario tra rom e *gagè*[1] è evidente, solo il 15% dei rom ottiene il diploma, mentre per il resto della popolazione la percentuale è pari al 90%. La condizione lavorativa sarà l’ultimo punto, perché i dati relativi alla popolazione rom mostrano come la disoccupazione oscilli tra il 39% e il 65%[2]. La situazione in cui versa la comunità rom è in verità molto complessa sia per il contesto territoriale differenziato, di cui si deve tenere decisamente conto, sia per le caratteristiche eterogenee dell’insieme di comunità che, impropriamente ed in modo generico (Piasere, 2004) vengono definite come popolo rom. Si cercherà in particolare di mettere in evidenza come questi ambiti siano strettamente interconnessi e come diano vita ad una situazione estremamente complessa che necessita di un approccio integrato e di un coordinamento degli interventi nei diversi ambiti.

Il quarto capitolo nasce dalla necessità, una volta compresa la condizione di estrema marginalità, esclusione e segregazione vissuta dal popolo rom nel territorio europeo e italiano, di investigare sulle attività portate avanti dai diversi livelli governativi per rispondere alla situazione vissuta dai rom. Si analizzerà il quadro dell’UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020, la strategia nazionale italiana, con i vari

---

[1] Termine usato dalla comunità rom per definire chi non è rom.
[2] Fonte dei dati Basso P. (2016). *Occupazione e condizioni di lavoro.* In “Le condizioni dei Rom in Italia” (a cura di) Di Noia L. (pp. 67-76) Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

documenti redatti dalla Commissione Europea per la valutazione sull'andamento della stessa, nonché le risposte dell'Italia ai suggerimenti ricevuti. In ultimo, si prenderà in considerazione il Piano d'Azione Locale elaborato nel 2020 nella città di Cagliari, che dovrebbe tenere in considerazione le specificità del territorio, le problematiche del contesto nonché le necessità della comunità rom locale.

Proprio sulla città di Cagliari si focalizzerà il quinto capitolo. Nel territorio comunale, grazie alla legge regionale 9/1988, fu costruito nel 1995 un campo sulla Strada Statale 554 (Corsale & Iorio, 2021), poi chiuso nel 2012; da quell'anno il comune, con alcune associazioni del terzo settore, si è attivato per migliorare la condizione della popolazione rom locale. Cercando una risposta al quesito relativo agli interventi avviati dal comune dopo la chiusura del campo, si analizzeranno i progetti portati avanti nel corso degli anni, nonché quelli ancora attivi, inerenti all'inclusione abitativa e sociale. I dati relativi ai progetti cagliaritani sono frutto sia dell'analisi dei documenti e dei report disponibili, sia delle interviste agli operatori sociali coinvolti.

Il lavoro di ricerca si conclude con un po' di speranza, data la scadenza del quadro europeo per l'integrazione fino al 2020, ci si è chiesto cosa prevedesse l'Unione Europea per il futuro, ed è così che il sesto capitolo analizzerà il quadro europeo 2020-2030, che è basato sui principi di uguaglianza, inclusione e partecipazione.

CAPITOLO 1

IL POPOLO ROM

I rom sono una galassia di minoranze, diffuse, disperse e transnazionali, un mosaico di frammenti etnici (Dell'Agnese & Vitale, 2007; Arrigoni & Vitale, 2008).

Alcune studiose definiscono il popolo rom come una minoranza "razzializzata" (Mantovan & Maestri, 2021), ritenendo che il mondo abbia colto le differenze e disuguaglianze sociali in chiave biologica (Piasere, 2004) e/o culturale (Vinze, 2014), e consideri i rom come "altri" (Mantovan & Maestri, 2021).

Rom, che in *romanes* significa uomo, è uno dei termini che indica questo gruppo di popoli. Il termine rom può significare anche marito e maschio, il suo femminile è *romni*, donna, e l'espressione *romà* può essere usata per indicare l'insieme del popolo rom. (Mustafa, 2009). Un altro termine che viene usato è **zingaro**, parola che probabilmente deriva dalla setta eretica degli *athìnganoi*, intoccabili (Dell'Agnese & Vitale, 2007). Attualmente possiede una forte connotazione negativa ma allo stesso tempo è romanticizzata, specialmente nella sua versione femminile, zingara, colei in cui si incarna la passione e la libertà (Piasere, 2004). Accanto a queste definizioni viene usato il termine **nomade**, intendendo la persona rom come colei che è sempre in movimento, non considerando il movimento e la stanzialità come i due estremi di un filo, quello della vita, sul quale il contesto e le politiche statali hanno una forte influenza (Piasere, 2004). È importante sottolineare che l'utilizzo di questa parola sia improprio, dato che l'80% della popolazione rom è attualmente sedentaria (Dell'Agnese & Vitale, 2007); secondo Di Noia (2016a) la percentuale è ancora più alta e si aggira attorno al 95%.

Come nel testo di Piasere (2004), si è deciso di adottare anche per la stesura di questo lavoro il termine rom per indicare il mondo dei mondi rom (Piasere, 2004), ci si rende però conto che esso può risultare omogeneizzante dato che non tiene in considerazione i diversi modi con cui i rom identificano sé stessi, le loro peculiarità così come la storia di ogni gruppo.
Si userà la parola *rom* per i gruppi che si identificano come tali.

1.1 CHI SONO I ROM?

Si stima che attualmente siano circa 6 milioni i rom cittadini o residenti nell'Unione Europea, i numeri raddoppiano se si prende in considerazione l'Europa continente; circa il 3% dei rom dell'Unione Europea, ovvero 150 mila[3] persone, risiedono in Italia, di questi; circa 1500 vivono in Sardegna (Nuvole, 2019).

I rom in Italia sono quindi circa lo 0,23% del totale della popolazione presente sul territorio italiano, fra di essi il 45% sono minori di 16 anni e solo lo 0,3% sono al di sopra dei 65 anni[4].

I numeri dei rom sono sottostimati, perché dichiararsi rom significa rischiare di essere stigmatizzati (Piasere, 2004), inoltre non esiste un criterio che definisca una persona come rom (Associazione 21 luglio, 2021), quando questo avviene spesso è frutto di una categorizzazione esterna che definisce una persona per le sue caratteristiche fisiche, per il modo in cui appare e per come vive (Mantovan & Maestri, 2021).

1.1.1 I gruppi rom

Prima di delineare sommariamente come è composto il popolo rom è importante tenere in considerazione due elementi. Innanzitutto, le comunità rom, come qualsiasi altra comunità, sono storiche, deperibili e in continuo mutamento; in secondo luogo, la denominazione dei gruppi può variare a seconda del territorio in cui risiedono, del mestiere che svolgono e della religione che professano (Piasere, 2004).

Il termine rom racchiude in sé tanti mondi, infatti sono solo alcune le popolazioni che si identificano come tali, *rom*, e i cui dialetti sono riconducibili al *romanes*, lingua che gli studiosi fanno derivare dal sanscrito (Piasere, 2004; Spinelli, 2021). Oltre al gruppo *rom*, sono altri quattro i gruppi la cui lingua deriva da quella precedentemente citata, e i suddetti si auto denominano: *sinti*, *manuś*, *romanićels* e *kale*.

I *sinti*, parola che deriva dal luogo di provenienza il Sindh (Spinelli, 2021), sono un gruppo che si incontra in età moderna nei territori di lingua tedesca, ma è attestato anche

[3] Queste stime sono state fatte dal Consiglio d'Europa. Questo valore è una media tra la stima minima 120.000 e la stima massima 180.000.

[4] I dati sono stati presi dalla Strategia nazionale 2012-2020.

in Olanda, Polonia e Danimarca; ha poi migrato verso la Francia, Russia centrale e anche in Italia, dove ha dato origine ai *sinti* piemontesi e *sinti* lombardi. Solo successivamente un altro gruppo *sinto* si stabilirà nell'Italia centrale e costituirà i *sinti* italiani o toscani, oggi pressoché scomparsi.

I *manuś* sono rom di origine tedesca che, probabilmente desiderando distinguersi dai *sinti*, identificano sé stessi con questo termine, che in alcuni dialetti ha il significato di uomo (Piasere, 2004).

Romanićel, che dovrebbe significare figli rom (Spinelli, 2021), è usato per indicare un gruppo che in alcuni casi si auto denomina *gypsies* (Piasere, 2004), in Europa si trovano solamente in Gran Bretagna; ma numerose famiglie, nei tempi passati, sono emigrate nell'America del nord e in Australia (Piasere, 2004). Considerato il territorio in cui si trovano parlano una lingua fortemente influenzata dall'inglese.

Kale, in *romanes* nero, è il termine usato per indicare alcuni gruppi della Finlandia, del Galles e della penisola iberica (Piasere, 2004), questi ultimi però si identificano come *calós* o *gitanos* e hanno perso, a causa delle politiche assimilazioniste, l'utilizzo della loro lingua.

Non tutti i rom parlano *romanes*, alcuni parlano delle lingue che affondano le origini nelle lingue locali con dei richiami alle lingue arcaiche, al *romanes* o altre lingue minoritarie della zona. Tra questi rom si trovano i *reisende* e i *travellers* in Irlanda e Scozia, i *jenisce* in Svizzera, Germania e Francia, i *woonwagenbewoners* in Olanda, i *caminanti* nella Sicilia sud-orientale e i *rudari* in Romania e Ungheria, dove sono conosciuti come *beas* (Piasere, 2004).

I rom sono distribuiti sul territorio europeo in maniera variabile; Piasere (2003) parlò di tre Europee rom:

- l'Europa sud-orientale, nella quale risiedono dal 60% al 70% dei rom europei,
- l'Europa sud-occidentale, che comprende i territori spagnoli e francesi, in cui abita il 15-20% del popolo rom,
- il resto dell'Europa, nella quale vive tra il 10 e il 15% della minoranza rom.

1.1.2 I rom italiani

Per quanto concerne i rom attualmente presenti sul territorio italiano si possono identificare diversi gruppi.

I *sinti* giunti in Italia dal 1400 si dividono in nove gruppi: marchigiani, emiliani, veneti, lombardi e piemontesi, mucini (dal mocio al naso), *gàckanè* (tedeschi), *estrekhària* (austriaci), *kranària* (Associazione 21 luglio).
Ci sono poi gruppi di antica immigrazione come *rom* abruzzesi, che un tempo erano calderai e mercanti di cavalli, e ora si dedicano al commercio o a lavori dipendenti (ASGI, 2006); i *rom* celentani, i *rom* pugliesi e i *rom* calabresi, conosciuti per la loro abilità nella lavorazione del ferro. Successivamente, all'inizio del secolo scorso, giunsero anche i *rom danubiani*, tra i quali si trovano i *kalderasha*, conosciuti per la lavorazione dei metalli, e i *lovara*, allevatori di cavalli; poi tra il 1920 e 1940 arrivarono i *rom harvati* (croati) in fuga dalle persecuzioni degli ustascia e dalle persecuzioni naziste.
I *rom xoraxané*, ovvero portatori del corano, mussulmani bosniaci e montenegrini, e i *rom dasikané* e *khanjára*, serbi di religione cristiana ortodossa, giunsero in Italia in due momenti, il primo nel periodo a cavallo tra gli anni '60 e '70, il secondo agli inizi degli anni '90 a causa delle guerre nei territori dell'ex Jugoslavia.
Gli ultimi arrivati sono i *rom kaulja*, mussulmani originari dell'Iraq e dell'Algeria, e i *rom rudara*, minatori, originari della Serbia e Macedonia, ma provenienti dalla Romania dove si sono stabiliti dal XIX secolo, motivo per il quale parlano romeno. Negli ultimi anni sono giunti in Italia i *rom* rumeni scappati a causa della violenza vissuta nel loro paese e delle persecuzioni di cui erano vittime (Dell'Agnese & Vitale, 2007).
Da non dimenticare il gruppo di *caminanti* originario di Noto, in provincia di Siracusa (Associazione 21 luglio, 2021).

1.2 BREVI CENNI SULLA STORIA DEI ROM

In questo paragrafo si proverà a descrivere brevemente la storia del popolo rom. In maniera particolare ci si focalizzerà sulle politiche che vennero attivate per questo popolo nel corso degli anni nei vari territori in cui essi abitarono.

Il popolo rom, secondo gli studiosi, sarebbe originario dell'India; viene identificato questo territorio per via della somiglianza tra la lingua parlata da svariati gruppi rom, il *romanes*, e le lingue indo-ariane centrali[5] (Consiglio d'Europa). Secondo alcuni studi, ci

[5] Hindu, Urdu, Panjabi, Gujarti e Rajasthani.

sarebbero delle somiglianze anche per quanto concerne alcuni aspetti della religione, della cultura e della genetica (Spinelli, 2014). L'analisi linguistica ha anche evidenziato la sedentarietà del popolo per via della presenza di numerose parole facenti riferimento a una cultura sedentaria (Spinelli, 2021).
Tra il III e X secolo i rom sono attestati in Persia, luogo in cui sarebbero giunti sia per spostamenti naturali sia per via delle deportazioni eseguite per mano di Mahmud Ghazni (Spinelli, 2021); la loro presenza in questi territori è testimoniata sia da alcune leggende narrate dagli storiografi del tempo sia dalla presenza di parole persiane nel *romanes*. Durante il passaggio nei territori medio orientali, un gruppo si staccò e si stabilì in quei luoghi, dando origine a una nuova comunità, i *dom*; lo stesso processo avvenne anche in terra armena dove si formò il gruppo dei *lom* (Piasere, 2004). A partire dal XIII secolo i rom sono attestati nell'Impero Bizantino, e questo si spiega con la presenza nella lingua *romanes* di svariate parole di origine greca, come la parola zingaro, che, come è stato spiegato precedentemente, deriverebbe da *athìnganoi*, colui che non vuole essere toccato.

Dalla metà del XIV secolo i rom furono costretti a migrare verso nord, inizialmente si stabilirono nei Balcani, dove furono accolti per le loro abilità nel lavorare il metallo e molti di loro rimasero a vivere in questi territori anche dopo l'invasione turca.
I rom sotto il dominio ottomano erano trattati in maniera diversa rispetto al resto della popolazione, anche se un gruppo consistente professava la religione islamica che era alla base dell'organizzazione della società del tempo; infatti, la popolazione era distinta in musulmani e infedeli. Nonostante ciò, i rom formavano una categoria a parte, solo coloro che entrarono nell'esercito ottennero alcuni vantaggi, come il non dover pagare la tassa annuale pro capite, *harag* (Piasere, 2004). All'interno della società balcanica, i rom svolgevano molteplici lavori legati all'artigianato, senza mai modificare la loro posizione alla base nella piramide sociale.

Altri gruppi, probabilmente proprio a causa dell'invasione ottomana lasciarono i territori balcanici e migrarono verso l'Europa centrale e occidentale dove, se in un primo momento furono accolti e accettati perché pellegrini cristiani, in poco tempo iniziarono a essere disprezzati per la loro pelle, il modo di vestire e i loro comportamenti; erano infatti considerati "ladri furbi" (Consiglio d'Europa) e per questi motivi iniziarono ad essere emarginati dal resto della società.

A partire dal XVIII secolo una nuova politica sostituì quella emarginante, iniziò a prendere piede una politica assimilazionista, caratterizzata dal divieto di utilizzo del *romanes*, dalla separazione tra genitori e figli, questi ultimi vennero destinati agli orfanotrofi o a famiglie considerate autoctone, in alcuni casi fu proibito loro il possesso di cavalli e carri. Inoltre, gli fu imposto di corrispondere un tributo sulla base dei loro raccolti, imposizione che aveva come obiettivo ultimo la sedentarizzazione (Consiglio d'Europa). I luoghi in cui questa politica si affermò maggiormente furono i territori dell'impero austro-ungarico, specialmente durante il regno dell'imperatrice Maria Teresa d'Austria (Spinelli, 2021). Anche la Spagna e la Germania introdussero politiche simili ma queste non ebbero risultati soddisfacenti; nei territori spagnoli la popolazione non accolse i rom nei villaggi e in Germania non fu realizzata la costruzione di un villaggio per il popolo *sinto* (Consiglio d'Europa).

La Spagna insoddisfatta dei risultati delle politiche precedentemente descritte, durante il regno di Ferdinando VI mise in atto una politica segregazionista. Il 30 luglio del 1749 in contemporanea in tutto il regno avvenne l'arresto dei rom presenti sul territorio: le donne insieme ai bambini di età inferiore ai 12 anni furono condotte presso carceri, caserme e fabbriche, i ragazzi tra i 12 e 15 anni furono destinati all'apprendimento di un mestiere considerato utile alla società e gli uomini furono costretti ai lavori forzati presso gli arsenali (Spinelli, 2021). Successivamente, nell'ottobre dello stesso anno, fu emanato un decreto che sanciva la divisione dei rom in buoni, coloro che seguivano le norme come gli altri cittadini, e cattivi che erano considerati pericolosi per la società. I primi furono liberati mentre per i secondi continuarono i lavori forzati. Questa terribile condizione a cui i rom spagnoli furono sottoposti ebbe fine solo nel luglio del 1763 quando re Carlo III garantì il "perdono" a tutti i rom.

L'impero russo, al contrario, si contraddistinse avviando delle politiche inclusive nei confronti dei diversi gruppi rom che si trovavano sul suo territorio. I rom furono accolti nella società e furono granititi loro i diritti al pari degli altri cittadini, infatti anche essi si poterono iscrivere nei registri amministrativi. In queste terre i rom svolgevano diversi mestieri, erano mercanti, artigiani, contadini, musicisti e attori, inoltre, grazie al pagamento di una tassa, potevano muoversi più o meno liberamente su tutto il territorio (Consiglio d'Europa).

Non bisogna dimenticare però che nei territori della Moldavia e della Valacchia, regione che attualmente fa parte della Romania, da metà del 1300, molte famiglie rom erano schiave dello stato, della chiesa e della nobiltà, per un totale di circa 250.000 persone (Spinelli, 2021). Gli schiavi potevano essere schiavi domestici e schiavi di campo, i primi, come indicato dal nome, svolgevano le proprie mansioni all'interno delle corti e delle case, i secondi invece erano relegati a mansioni concernenti la lavorazione del terreno (Piasere, 2004). Il 1857 segnò la fine della schiavitù e la liberazione di queste genti che, alla ricerca di nuovi spazi economici in cui collocarsi, iniziarono a migrare sia verso nord, sia verso sud nelle zone balcaniche per poi spostarsi verso l'Europa occidentale, in particolare giunsero nei Paesi Bassi, in Inghilterra e in Francia (Consiglio d'Europa). Quegli anni furono caratterizzati anche dalla migrazione verso il continente americano, si conta che attualmente siano più di 2,5 milioni i rom che abitano l'America Latina (Consiglio d'Europa).

I rom che giunsero nell'impero austro-ungarico furono costretti ad adattarsi a nuove condizioni altrettanto rigide, in quegli anni si sviluppò una politica *romanì* fortemente criminalizzante che imponeva il divieto di spostamento e il divieto di accattonaggio; inoltre, molti rom provenienti dall'Ungheria e presenti in Austria furono deportati nel paese d'origine, causando la formazione di colonie *romanì* sui confini (Consiglio d'Europa). Con la fine dell'Impero austro-ungarico le politiche dell'Austria divennero maggiormente restrittive, ai rom vennero requisiti gli animai da traino, furono obbligati a rimanere nel distretto in cui abitavano e le loro case furono registrate come case "zingare", fu anche introdotta la carta "zingara" che registrava le persone sul territorio e prendeva loro le impronte (Consiglio d'Europa). Inoltre, i rom non trovando più spazi nel mercato lavorativo del tempo, iniziarono a vivere di accattonaggio e furti. Per quanto concerne l'Ungheria, le sue politiche avevano come obiettivo il controllo dei rom e in particolare dei loro comportamenti e spostamenti, le professioni itineranti furono proibite e i comportamenti illeciti furono puniti con la reclusione nei campi di lavoro.

Al contrario, le condizioni dei rom nella neonata Unione Sovietica erano di gran lunga migliori; nonostante l'avvio di politiche omologanti che avevano come obiettivo la sedentarizzazione e che per la loro realizzazione avevano visto la nascita di cooperative agricole e artigianali "zingare", venne data in questi anni importanza, soprattutto in ambito accademico, alla lingua *romanes* e alla letteratura *romanì*. In aggiunta, l'istruzione

della popolazione rom fu vista come di primaria importanza e furono create diverse strutture come scuole e asili-nido; questo periodo vide la nascita, grazie ai sussidi statali, di compagnie teatrali e bande musicali, nel tentativo di dare maggiore importanza e valorizzare la cultura rom (Consiglio d'Europa).
La situazione iniziò a cambiare a partire dagli anni '30, quando i rom, al pari dei cittadini sovietici, furono coinvolti in due repressioni. La prima fu motivata dal loro spostamento nelle città considerate chiuse che non permettevano la registrazione di nessun altro abitante al di fuori di quelli già presenti; infatti, la registrazione era obbligatoria per sostare in un determinato territorio, in alternativa si era sottoposti a gravi sanzioni. La seconda repressione fu dovuta alle sentenze emesse nei confronti dei cittadini rom, ritenuti colpevoli o di crimini politici, avendo rubato cavalli e quindi sabotato lo stato, oppure di spionaggio internazionale perché possessori di passaporti stranieri. A partire dal 1938, con l'avvio della politica nazionale di stampo stalinista che aveva l'obiettivo di superare le differenze etniche, i rom vennero inclusi in toto nella comunità sovietica, venne quindi cancellata in parte la loro specificità, dato che fu proibito loro l'uso della loro lingua e l'espressione della loro cultura (Consiglio d'Europa; Spinelli, 2021).

Proseguendo l'analisi della storia *romanì*, siamo giunti ora ad uno dei momenti più tragici, il genocidio del popolo rom, avvenuto per mano del regime nazista, il quale considerava i rom come appartenenti a una "razza" asociale, il cui comportamento criminale era ereditario, biologico e genetico. Questo sterminio viene spesso ricordato con la parola *parrajmos* che in *romanes* significa grande divoramento (Nuvole, 2019), il termine però attualmente più conosciuto a livello internazionale e che viene più adatto per indicare questa tragedia è *samudaripen*, ovvero tutti uccisi (Spinelli, 2021).
Inizialmente i rom che furono più perseguitati furono i *ziguenermischlinge*, rom di sangue misto, considerati impuri e contaminatori della razza ariana, una persona era considerata rom anche se solo un bisnonno o una bisnonna lo erano, successivamente tutti i rom furono perseguitati, essi dapprima rinchiusi in campi di lavoro e sterilizzati, poi trasferiti nei campi di concentramento e di sterminio. I rom ai tempi nazisti venivano identificati con un triangolo marrone o nero e marchiati con un numero preceduto da una "Z" che stava per *zingeuner*, zingaro. Il numero esatto delle vittime rom non è conosciuto gli esponenti della comunità rom e molti studiosi affermano che le vittime sono state almeno 500.000.

Tra queste vittime è doveroso ricordare quelle che furono fucilate negli stati baltici, si conta che morirono almeno 1.900 rom lettoni, 776 degli 850 rom estoni e la maggioranza della popolazione rom della Lituana, i cui numeri esatti non sono ancora conosciuti (Consiglio d'Europa).

Anche in Italia il regime fascista mieté svariate vittime, ma i numeri in questo caso non sono noti, si sa solamente che inizialmente il regime, tra il 1928 e il 1940, arrestò i rom, anche quelli italiani, per espellerli dal paese e che successivamente, dal 1940 all'arresto seguiva l'imprigionamento nei campi in Abruzzo, Molise, isole Tremiti e Emilia-Romagna, Calabria, Trentino-Alto-Adige e Friuli, e in alcuni casi anche la deportazione nei territori nazisti (Spinelli, 2021).

Non diversa sorte toccò ai rom in Romania, tra gennaio e agosto del 1942 i rom, per un totale di 11.441 persone, vennero deportati in Transnistria[6], da settembre dello stesso anno anche gli altri rom furono deportati negli stessi territori. In quei luoghi il popolo rom, almeno 26.000 persone, venne sistemato in case o capanne, si vennero così a creare le cosiddette "colonie zingare" (Consiglio d'Europa). I rom furono privati di ogni loro bene e patirono la fame poiché non era garantita loro la razione di cibo e non vennero dati loro strumenti per poterlo autoprodurre. In quegli anni morirono migliaia di rom, per la fame, il freddo e le malattie, in particolare scoppiò un'epidemia di tifo.
I rom francesi ebbero destino simile, furono internati a partire dal 1940 e si conta che almeno 6.000 persone siano finite nei campi, dove furono costrette ai lavori forzati, soffrirono la fame e si ammalarono. I rom francesi erano stati antecedentemente schedati; dal 1912 qualsiasi persona di età superiore ai 13 aveva una "cartella antropometrica" nella quale erano presenti due fotografie per il riconoscimento, era indicato lo stato civile e le caratteristiche fisiche, inoltre erano impresse su questo documento le impronte digitali (Consiglio d'Europa).

Quello che sicuramente si può constatare è che indipendentemente da quale sorte fosse loro toccata, alla fine della guerra, per i rom nulla era cambiato, i pregiudizi e le discriminazioni nei loro confronti continuarono a persistere. Inoltre, nonostante fossero

[6] Territorio ad est del fiume Dnestr, che nel 1990 ha dichiarato unilateralmente la propria indipendenza dalla Repubblica di Moldavia.

state delle vittime del genocidio e spettasse anche a loro un risarcimento, non lo ottennero con facilità, primo perché non furono citati come vittime in nessun documento ufficiale, secondo perché le autorità si rifiutarono (Spinelli, 2021).

I rom che dopo la guerra si trovarono nei territori dell'Europa orientale videro attivate, secondo le specificità di ogni paese, delle politiche di sedentarizzazione spesso emanate attraverso delle leggi speciali. Vennero avviate anche delle politiche per l'integrazione, che si svilupparono a seconda del territorio in due modi diversi; nel primo caso il popolo rom venne trattato come il resto della popolazione, nel secondo i rom vennero considerati come popolo speciale portatore di determinate peculiarità e problematicità. In alcuni casi le politiche d'assimilazione sfociarono in politiche persecutorie, il caso più eclatante fu quello della Bulgaria, ma anche l'Ungheria, la Cecoslovacchia, di alcuni territori della Romania seguirono quella direzione (Consiglio d'Europa).

A partire dagli anni '70 i rom sentirono la necessità di creare uno spazio in cui incontrarsi, confrontarsi e discutere e così che a Londra nel 1971 si tenne il primo congresso mondiale *romanì*. Durante il suddetto si scelse la bandiera il cui celeste in alto simboleggia il cielo e la libertà, il verde in basso la natura e la terra, la ruota rossa a sedici raggi il viaggio, con un richiamo all'India, presunto luogo d'origine. È stato adottato anche un inno, "*Gelem, Gelem*" scritto dal poeta Jarko Jovanović che ricorda lo sterminio *romanì* avvenuto durante la Seconda guerra mondiale da parte dei nazisti. In ultimo, il popolo rom ha scelto due date ritenute importanti: l'8 aprile, giornata internazionale dei rom e il 2 agosto, giorno del massacro nel campo di concentramento di Auschwitz-Birkenau, in cui vennero uccisi più di 3000 rom.
In quello stesso anno, fu fondata l'Unione Internazionale dei Rom (International Rom Union (IRU)) che venne riconosciuta dall'ONU nel 1979 e accolta nel Consiglio Economico e Sociale.
Il secondo congresso mondiale si tenne a Ginevra nel 1978 al quale parteciparono circa 50 organizzazioni *romanì*; fu in quel contesto che si strinsero i rapporti tra rappresentanti rom e politici indiani che furono di spinta per il riconoscimento del popolo rom in ambito internazionale. Solo due anni dopo, nel 1981, si tenne a Gothga il terzo congresso che fu incentrato sulla richiesta di riconoscimento del genocidio *romanì* avvenuto durante la Seconda guerra mondiale per mano dei nazisti.

Gli anni successivi furono floridi per l'IRU, nel 1986 divenne membro dell'UNICEF, nel 1990 dell'OSCE e nel 1994 fu stabilito a Varsavia, per altro sede del quarto congresso del 1990, un Ufficio di Contatto per Rom e Sinti. Il 2000 fu l'anno delle riforme, dopo la quinta conferenza a Praga, venne creato un Parlamento *romanì* con la funzione di definire la politica dell'IRU, coadiuvato da un Comitato composto da 15 membri con compiti esecutivi.
L'ultimo congresso, il nono, si è tenuto a Riga nel 2015 e ha portato alla emanazione di un memorandum che ribadisce la necessità di trovare dei reali strumenti di inclusione che portino sia all'eliminazione delle discriminazioni sia al miglioramento delle condizioni economico-sociali del popolo rom. Allo stesso tempo viene ribadita l'importanza di promuovere la cultura e la storia *romanì*, in particolare indagare sul genocidio *romanì*.

In ultimo, si può concludere questa breve rassegna sulla storia dei rom citando l'ultima ondata migratoria avvenuta a ridosso degli anni '90 a causa delle persecuzioni e delle violenze di cui i rom erano vittime, della condizione economica e sociale, delle situazioni di guerra e di conflitto in mezzo alle quali si trovavano.
L'ex Jugoslavia in quegli anni fu teatro di due importanti guerre, la prima che iniziò nel 1991 e vide serbi, croati e bosniaci scontrarsi fino al 1995, in questa situazione i rom si trovarono coinvolti e subirono le subirono le conseguenze dei conflitti che avvenivano nelle aree da loro abitate. La seconda, fu la guerra del Kosovo, durante la quale la popolazione rom fu presa di mira dalla popolazione albanese e questo portò almeno 120.000 rom a fuggire dal paese per salvarsi.

1.2.1 Le migrazioni dei rom in Italia

Per quanto concerne l'immigrazione in Italia si suppone che questa sia avvenuta in quattro momenti differenti. Inizialmente, durante il XV secolo, un gruppo *cingaro* raggiunse i territori del nord Italia fino ad arrivare a Roma, e al contempo alcuni gruppi rom provenienti dalla Grecia si stabilirono nel sud della penisola. Il secondo flusso migratorio, riguardante sia dei gruppi provenienti dall'est Europa che un gruppo *sinto* in fuga dalla Germania nazista, è databile intorno al XIX. A partire dal 1970 si può collocare la terza ondata migratoria, durante quegli anni giunsero in Italia circa 40.000 rom provenienti dall'ex Jugoslavia. L'ultima migrazione consistente avvenne negli anni duemila e riguarda la comunità rom della Romania (Associazione 21 luglio, 2019).

1.2.2 I rom in Sardegna

La storia del popolo rom in Sardegna inizia invece un secolo dopo, nel XVI. La presenza dei rom nel territorio sardo è attestata in vari documenti, nei quali venne espressa la preoccupazione da parte delle autorità del tempo per il non controllo su questa parte della popolazione poiché erano un popolo errante e non integrato nella società. Va sottolineato però che i rapporti tra questo gruppo e il resto della popolazione furono ambivalenti, da un lato si racconta di matrimoni misti e dell'occupazione dei rom nella trasformazione del metallo, dall'altro vengono riportate nei documenti le molteplici misure repressive nei loro confronti (Pinna, 2012). Se in alcuni scritti i rom vennero definiti come criminali, ladri, truffatori e assassini, motivi per i quali venne predisposto il loro allentamento dal territorio e furono previste punizioni per chi desse loro ospitalità (Nuvole, 2019), allo stesso tempo, si apprende che una parte di essi era integrata e accetta nella società dell'epoca, dove svolgevano lavori quali quello di artigiano o fabbro.

Le famiglie rom presenti a quel tempo si suppone venissero dai territori iberici e del meridione italiano, immigrazione che si è succeduta anche nei secoli successivi, per i quali però non si hanno fonti disponibili. Si ipotizza che la maggior parte dei rom che giunsero in Sardegna provenissero dalla penisola italiana.

Viene attestata, grazie alle ricerche di Elena Abbinate (Pinna, 2012), la presenza di un gruppo *sinto* di "*lunaparkisti*" che si sostentava grazie messa in scena di spettacoli itineranti, attualmente esso si sta assimilando al resto della comunità a seguito dei matrimoni misti e del non utilizzo della lingua *sinta*.

Come nel resto dell'Italia, anche in Sardegna giunsero i rom dell'ex Jugoslavia che abbandonarono quei territori a causa dei conflitti e dell'instabilità economica, molti di loro provenivano dalla Bosnia, *rom xoraxané*, un numero minore di essi dalla Serbia, *rom dassikané*. In ultimo, giunsero anche i rom prevenienti dalla Romania, spesso questi tre gruppi appena citati giunsero in Sardegna dopo aver trascorso un periodo più o meno lungo nella penisola italiana.

Nel territorio cagliaritano come è attestato nelle ricerche di Sandra Pireddu (Baldino, 2017) negli anni '90 i rom presenti erano circa 400, che abitavano nei campi informali situati in via Is Cornalias, via San Simone, via San Paolo e via Simeto. I rom allora

presenti erano per lo più sedentari, e tutti possedevano la cittadinanza jugoslava e periodicamente ritornavano nei territori d'origine (Baldino, 2017, p.84).

1.3 LA COMUNITÀ ROM

L'organizzazione sociale dei rom è stata descritta da Piasere (2004) come "a polvere"; espressione che sta significare la capacità dei rom di incontrarsi, creare una comunità, dividersi, disperdersi e rincontrarsi. Grazie a questa loro capacità i rom hanno saputo ricrearsi il loro spazio ai confini degli stati o nelle periferie delle città per sfuggire alle persecuzioni di cui sono state vittime nel corso dei secoli.

1.3.1 L'organizzazione della comunità

Le comunità sono fondate sul legame familiare, tanto che un gruppo rom è una rete di famiglie imparentate tra loro; i rapporti di parentela sono così importanti per la cultura *romanì* che un individuo è riconosciuto come tale grazie alla sua appartenenza a un determinato nucleo familiare (Baldoni, 2020).

In questo contesto le donne hanno un ruolo di spicco; infatti, oltre ad occuparsi dei figli, compito che sta iniziando ad essere condiviso con i padri dei minori, hanno il dovere di mantenere l'ordine e l'equilibrio (Mustafa, 2009). Inoltre, esse svolgono il ruolo di mediatrici tra i rom e i *gagé*, termine che indica coloro che non sono rom; allo stesso tempo esse sono le protettrici della comunità (Piasere, 2004).
Nonostante ciò, le donne romni subiscono forme di discriminazione sia razziale che di genere. Nel lavoro di Mantovan e Maestri (2021), viene ben spiegato come siano tre gli ambiti nei quali le donne vengono maggiormente discriminate. Il primo è quello familiare, la donna è madre e deve seguire ciò che le dice l'uomo, è quest'ultimo ad avere il controllo su dove la donna abiterà e sulla sua sessualità, in particolare si è attenti al suo onore prima del matrimonio e conseguentemente alla sua verginità. Il secondo elemento è quello abitativo, in cui la donna diventa una figura marginalizzata e discriminata, o per l'assenza di contatti con ciò che è al di fuori del campo o per i troppi contatti con le varie associazioni e organizzazioni che ruotano intorno ad esso. In ultimo, le politiche pubbliche discriminano la donna poiché, essendo incentrate sul socialmente e moralmente

corretto, rafforzano l'idea di donna come madre, e identificano la donna romni come principale e spesso unica responsabile del benessere dei figli e delle figlie.
Oltre a ciò, le donne romni sono vittime di importante pregiudizio, sono infatti spesso considerate ingiustamente ladre di minori (Arrigoni & Vitale, 2008), preconcetto alimentato dai mezzi di comunicazione che spesso riportano come veritiere le accuse mosse nei confronti di queste donne (Tosi Cambini, 2012).

Anche gli "anziani", ritenuti saggi, hanno un ruolo fondamentale nella comunità, infatti, essi sono spesso anche i pacieri, *plesnora*, che in caso di litigi tra le famiglie intervengono e riportano l'armonia (Mustafa, 2009).

1.3.2 Il rapporto tra rom e *gagé*

La costruzione della comunità rom avviene anche grazie all'incontro e scontro con l'altro, ovvero i *gagé*, essi sono l'alterità, ciò che i rom non sono.

Il rapporto tra queste due comunità è ambivalente, se da un lato i rom, aperti al cambiamento, hanno fatto propri diversi tratti culturali tipici dei *gagé*, ad esempio hanno preso varie parole dalle lingue dei popoli che abitavano i territori in cui anche essi risiedevano, allo stesso tempo sentono la necessità di <<fare le cose *romanes*>> (Piasere, 2004, p.83) ovvero dare un proprio senso al mondo che li circonda attraverso le azioni.

I rom, considerati un <<popolo-resistenza>> (Piasere, 2004, p.83), hanno trovato il loro posto nelle società europee all'interno di alcune nicchie economiche secondarie, praticando mestieri quali: calderai, allevatori di cavalli, ceramisti, ammaestratori di orsi; spesso capitava che fosse il mestiere esercitato a dare il nome al gruppo rom. Le suddette professioni erano spesso esercitate anche dalla gente del posto e questo oltre che creare ostilità da parte della popolazione autoctona, aveva costretto i rom a spostarsi di quando in quando per cercare impego laddove fosse richiesto; come scrisse Di Noia (2010, p.578): <<i rom colmavano le lacune e le inefficienze distributive dell'artigianato autoctono>>. Inoltre, l'essere specializzati in questi settori aveva spinto i rom, dopo la rivoluzione industriale, alla marginalizzazione e alla proletarizzazione, nonché alla <<ghettizzazione sociale ed economica>> (Di Noia, 2016a, p.33). A non tutti toccò questa sorte, infatti, un numero considerevole si è assimilato alla classe lavoratrice

europea, facendo sfumare le proprie peculiarità culturali (Di Noia, 2016a), circostanza che ha portato alla perdita della lingua e dell'identità *romanì*.

1.4 DISCRIMINAZIONE, VIOLENZE E ANTIZIGANISMO

1.4.1 Razzismo e violenza, istituzionale e popolare

I *gagé* considerano i rom come criminali, non riconoscendo la microcriminalità come una caratteristica appartenente al sottoproletariato di cui i rom, così come altre fasce della popolazione, fanno parte a causa dell'avanzamento dell'economia capitalistica (Di Noia, 2016a). Conseguentemente, il comportamento antisociale del singolo individuo non viene circoscritto a colui che lo compie ma, venendo imputato alla sua appartenenza etnica, viene esteso a tutto il gruppo (Vitale, 2008).

In aggiunta, i rom vengono percepiti come estranei alla storia dei loro territori nonostante essi vi vivessero, la negazione della loro storicità è una delle tante forme di violenza di cui questo popolo è vittima.
Il popolo rom è considerato straniero e nemico, un pericolo per la sicurezza soprattutto per via del nomadismo, che è ritenuto dai *gagé* caratteristica intrinseca e giustificazione sufficiente affinché si possano attuare, nei loro confronti, politiche repressive caratterizzate dall'allontanamento dal territorio, dall'imprigionamento e dall'assimilazione forzata.

In Italia le politiche descritte nel capoverso precedente hanno portato all'emarginazione, alla segregazione spaziale e l'invisibilità del popolo rom attraverso la creazione dei campi. Questa è stata giustificata come tendenza genetica (Di Noia, 2016a) e/o culturale tipica di questo popolo (Sigona, 2007). Infatti, non si tenne conto che la migrazione del popolo rom dai territori est europei verso quelli occidentali è frutto dei cambiamenti economici e geopolitici che interessarono la zona, contrassegnata da guerre e povertà (Di Noia, 2016a; Basso, 2016a).

L'attuazione della politica dei campi ha portato alla creazione nel corso degli anni dell'<<*apartheid* dei campi-sosta>> (Vitale, 2010, p.778), campi che non sono altro che <<la materializzazione fisica a livello urbano di un'alterità percepita a livello culturale>>

(Mantovan, 2016, p.59), unita ad un sentimento paternalistico e assistenzialistico, ma anche alla necessità di avere un qualche tipo di controllo su questo gruppo.
L'emanazione delle leggi regionali, che si sono succedute a partire dagli anni '80, non hanno fatto altro che rimarcare e legittimare il legame tra rom, nomadismo e campi (Sigona, 2007).
Sulla stessa linea si sono sviluppati i regolamenti dei campi, emanati dai vari comuni in cui essi erano situati, con l'intento di controllare la popolazione, e in maniera particolare chi e quando vi entra, quanto permane e quando esce; vennero create delle vere e proprie <<carceri a cielo aperto>> (Di Noia, 2016a, p.48). Carceri che molto spesso sono temporanee e caratterizzate da sgomberi ciclici, sistemici e strutturati che disumanizzano e brutalizzano.
La situazione abitativa è talmente grave che l'Italia è stata definita già dagli anni 2000 il "paese dei campi", situazione che purtroppo in data attuale non è cambiata. Anzi, è possibile vedere con chiarezza le conseguenze di questa politica che, favorendo ancora di più la divisione tra rom e il resto della popolazione, ha negato ai primi qualsiasi possibilità di radicamento sul territorio (Di Noia, 2016a), marginalizzandoli sia sul piano sociale che su quello spaziale (Sigona, 2009), e <<degradando ulteriormente la loro esistenza>> (Basso, 2016a, p.61). Per di più, il campo diventa un luogo in cui l'individuo viene privato della sua essenza di singolo, della sua storia personale, l'individuo viene omogeneizzato al resto del gruppo, perdendo le sue peculiarità, la sua individualità (Giuffré, 2016).
È importante sottolineare che questo tipo di "politica abitativa", alla quale fa seguito spesso l'impossibilità di fruire dei diritti sociali spettanti, è frutto della violenza istituzionale che si riproduce tanto a livello nazionale quanto a livello locale. La violenza istituzione sfocia in razzismo istituzione in cui il rom è usato come capo espiatorio su cui riversare le colpe della crisi economica, della crisi lavorativa e della crisi del welfare, in generale del malcontento sociale (Basso, 2016a). Frutto di questo razzismo è quello popolare che si manifesta con malumori e intolleranze nella popolazione *gagé*, che sfociano in atti violenti e ritorsioni contro i rom.

1.4.2 I rom e le discriminazioni

I rom sono vittime di discriminazioni etnico-razziali sia in Italia che nel resto dell'Unione Europea, come dimostrato dai tre *survey*, del 2009, del 2011 e del 2018, condotti in alcuni

paesi europei dall'agenzia dell'Unione Europea per i diritti fondamentali sulle minoranze e le discriminazioni.
I dati dell'ultima indagine, basati sulle interviste condotte su 33.785 persone, mostrano che negli ultimi 12 mesi, 1 su 4 rom intervistati sia stato discriminato e che di questi poco più del 12% abbia denunciato quanto subito. Solo il 36% dei rom intervistati afferma di sapere che esiste una legge che proibisce le discriminazioni e che tutela le persone discriminate, e appena il 18% è conoscenza dell'esistenza di organizzazioni che supportano le persone che hanno subito una discriminazione.

L'Italia in particolare è caratterizzata da un forte sentimento antizigano, secondo il *survey* condotto dal Pew Research Center nel 2019, l'83%[7] degli italiani intervistati ha una visione negativa dei rom. Sulla stessa linea sono i dati elaborati dall'Eurobarometro di maggio del 2019 riguardanti l'Italia; il 51% degli intervistati afferma che non si sentirebbe a proprio agio se il figlio o la figlia avesse una relazione con una persona rom [8], così come il 38% non gradirebbe che la presenza di un bambino o una bambina romni nella classe del figlio o della figlia, poco più alta[9]; al 39%, è la percentuale di italiani che non vorrebbe lavorare quotidianamente a fianco di una persona rom[10]. Inoltre, preoccupa che un intervistato su due ritenga che una migliore integrazione dei rom non porti alcun beneficio alla società[11] e che il 41% sia dell'idea che la storia e la cultura *romanì* non debbano essere inserite nei programmi scolastici[12].
Impressiona persino di più, quanto emerge dalla ricerca condotta da Arrigoni e Vitale (2008) più di dieci anni prima, i quali hanno potuto osservare che all'aumentare della formazione e istruzione, il sentimento antizigano si intensifica, contrariamente a quanto avviene per le altre minoranze straniere.

[7] Fonte: Pew Research Center, October 2019, "European Public Opinion Three Decades After the Fall of Communism".
[8] Domanda QC13.1 Special Eurobarometer 493, May 2019.
[9] Domanda QC14R Special Eurobarometer 493, May 2019.
[10] Domanda QC12.1 Special Eurobarometer 493, May 2019.
[11] Domanda QC16.1 Special Eurobarometer 493, May 2019.
[12] Domanda QC17.7 Special Eurobarometer 493, May 2019.

1.4.3 L'antiziganismo

L'antiziganismo è una forma di razzismo che colpisce i "zigani", ovvero tutti i gruppi rom, che negli anni hanno subito un <<processo di ziganizzazione>> (Piasere, 2010, p.126), ovvero un processo per cui i rom furono identificati tali dai non rom, anti-zigani. Esso è radicato nella differenza, poiché, riconoscendola, la usa per fortificarsi e separare i rom dagli altri, è stato per questo motivo definito da Argiropoulos (2011, p.53): <<razzismo differenzialista>>.

Il sentimento antizigano ha come tratto essenziale il vedere il rom come essere subalterno, e allo stesso tempo illegale, i rom è considerato ontologicamente diverso (Giuffré, 2016), e in quanto tale esso può essere sfruttato o eliminato. (Piasere, 2010). Questo ha le sue radici nei processi di animalizzazione e quindi di deumanizzazione di cui il popolo rom è vittima, i rom sono classificati come un sottogruppo umano e pertanto inferiorizzati (Nicholae, 2006); elemento che viene usato per giustificare le discriminazioni e le disuguaglianze che colpiscono i rom e le romni.

Il sentimento antizigano, non si basa solo sull'appartenenza a questo gruppo, si rifà anche alla <<religione, la lingua, la cultura, alle caratteristiche fisiche, così come al luogo in cui si vive, alla classe sociale a cui si appartiene, al modo in cui si parla, ai vestiti che si indossano e il comportamento che si adotta>> (Nicolae, 2006, p.7), diventando così mutevole e adattabile alle situazioni e ai contesti in cui si sviluppa.

CAPITOLO 2

I ROM COME MINORANZA

I rom sono un popolo composito di gruppi eterogenei che si differenziano per lingua parlata, cultura, tradizioni. I rom sono una minoranza o, come meglio furono definiti da Dell'Agnese e Vitale (2007), una galassia di minoranze.

Non si è mai arrivati a definire esattamente cosa sia una minoranza ma si possono trovare delle somiglianze tra le definizioni proposte a livello internazionale. Ognuna di esse richiama diversi concetti: l'inferiorità numerica che rimarca la contrapposizione tra un gruppo formato da tanti e un gruppo formato da pochi, a seguire, l'idea di subordinazione in cui il gruppo maggioritario decide per il gruppo minoritario da un punto di vista sociale, culturale ed economico. Fondamentali sono i concetti di lingua, cultura e religione: la minoranza parla una lingua diversa, ha una cultura differente e professa un'altra religione. Sono presenti all'interno delle definizioni anche le nozioni di cittadinanza e residenza, considerando nel primo caso minoranza chi appartiene ad un determinato stato e, nell'altro anche chi solo vi risiede. Ma una minoranza per essere tale deve anche possedere una determinata identità a cui i suoi membri aderiscono; questi inoltre provano un senso di appartenenza alla propria comunità e sono solidali tra di loro (Milazzo, 2013; Selvaggio, 2020).

Le minoranze possono essere *minority by will*, ovvero minoranze per scelta, volontarie, che non desiderano aderire al gruppo maggioritario ma vogliono mantenere intatte le proprie peculiarità, oppure *minority by force*, discriminate, che si creano quando i gruppi maggioritari non desiderano includere le minoranze al loro interno. Il riconoscimento delle minoranze può essere di due tipi: giuridico, attraverso delle leggi che possono essere più o meno a favore, oppure fattuale, nel quale vengono solamente riconosciute le specificità culturali e sociali di un determinato gruppo (Milazzo, 2013; Selvaggio, 2020). Per quanto concerne il riconoscimento giuridico esso può essere esplicito, quando la minoranza a cui si riferisce viene resa nota, o implicito quando si parla di individui che sono portatori di determinate caratteristiche che li rendono appartenenti ad un gruppo specifico.

Avendo più o meno definito cosa significhi essere una minoranza si proverà ora a delineare quali tutele spettino alle minoranze e in particolare a quella rom.

2.1 LE POLITICHE INTERNAZIONALI

A livello internazionale si inizierà a parlare di tutela vera e propria delle minoranze a partire dal 1947, grazie alla formazione della Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e per la protezione delle minoranze all'interno della Commissione per i diritti umani dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Nonostante mancasse l'esatta definizione di minoranza e di cosa significasse appartenere ad essa, venne affermato all'articolo 2 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 il riconoscimento dei diritti individuali senza nessuna discriminazione per etnia, *<<sesso, colore, lingua, religione (...) e altra condizione>>*.

Seguirà a questa la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1965 adottata anche essa per garantire l'esercizio dei diritti senza alcun tipo di discriminazione sia essa civile, politica, economica, sociale o culturale.

Bisognerà però aspettare fino al 1966 per una vera e propria tutela delle minoranze, che venne sancita dall'articolo 27 del Patto per i diritti civili e politici che così recita: *<<In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose, o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo>>*.

Nello stesso patto venne prevista all'articolo 28, la creazione del Comitato per i diritti dell'uomo avente il compito di controllare il comportamento degli stati e indirizzarli verso la giusta interpretazione dell'articolo 27.

Il 1992 è un altro anno importante nella strada della tutela delle minoranze; in quell'anno venne approvata la Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche, nella quale venne affermato il dovere da parte di uno stato di tutelare le minoranze presenti sul proprio territorio (art.1), di garantire il rispetto dei diritti delle persone appartenenti a quella minoranza e di promuovere la sua

lingua, cultura e tradizioni (art. 3 e 4); inoltre, si sottolinea il diritto da parte di una minoranza di prendere parte alle decisioni dello stato in cui si trova (art.2).
Nello stesso anno fu redatta, dalla Commissione dei diritti dell'uomo del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, la risoluzione numero 65, avente il titolo "*Protezione dei rom*", nella quale si invitano gli Stati ad eliminare ogni forma di discriminazione nei loro confronti (Miscoci, 2016).

Tre anni dopo, nel 1995, venne creato dalla Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e per la protezione delle minoranze, il Gruppo di lavoro sulle minoranze con l'obiettivo di vigilare sul rispetto della dichiarazione; dal 2007 il gruppo si è trasformato in un Forum sui temi delle minoranze, che monitora la condizione delle minoranze all'interno degli stati membri e, se necessario, segnala le preoccupazioni e le criticità incontrate nell'attuazione delle misure che i singoli paesi adottano a favore dei gruppi minoritari presenti sul proprio territorio.

Per quanto concerne l'Italia, nel corso degli anni sono stati redatti svariati documenti in cui essa è stata citata, sicuramente il più importante è stato quello riguardante la raccomandazione delle Nazioni Unite numero 27 del 2000 sulla discriminazione nei confronti della popolazione rom.
In essa l'Italia viene invitata ad attivarsi per eliminare qualsiasi tipo di discriminazione, sia all'interno della legislazione che nei vari ambiti della vita, in particolare si fa riferimento: alla scuola, consigliando l'avvio di programmi che favoriscano l'inserimento e l'inclusione dei minori rom, alle condizioni abitative, esortando affinché si metta fine alle segregazione e alla violenza subita dai rom, ai media, sollecitando lo stato italiano a far sì che vi sia una corretta e non discriminatoria rappresentazione dei rom nei mezzi di informazione, alla partecipazione alla vita pubblica, ritenendo fondamentale che venga garantita, promossa e incoraggiata la presenza dei rom in ambito decisionale.

Gli ultimi documenti importanti redatti sul tema delle discriminazioni dei rom e della tutela dei loro diritti in Italia sono stati quelli riguardanti le conclusioni sulle osservazioni condotte da tre diversi comitati.

Il Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale ha reso pubbliche le sue osservazioni nel febbraio 2017, in quel documento[13] i rom vennero citati in diverse parti. Innanzitutto, si evince la preoccupazione sull'immunità politica dei parlamentari, dati i discorsi razzisti, stigmatizzanti e stereotipati che caratterizzano il dibattito politico italiano. Successivamente, al punto 21, si evidenziano le persistenti discriminazioni di cui i rom sono ancora vittime nonostante l'avvio della Strategia nazionale per l'inclusione, a riguardo, vengono citati gli sgomberi ciclici, le precarie condizioni abitative, la segregazione dei campi che tuttora continuano ad essere costruiti, e il discrimine a livello di autorità locali per l'accesso all'edilizia pubblica. Inoltre, viene fatto riferimento anche all'assenza di rimedi legali per la violazione dei diritti che è avvenuta a causa del d.p.c.m. 122 del 2008, che proclamava l'"emergenza nomadi". Al punto 22, viene citata la raccomandazione 27/2000 ribadendo che nonostante fossero passati 17 anni la situazione non fosse ancora migliorata e che quanto detto nella suddetta fosse rimasto ancora valido e appropriato al contesto italiano.

Si possono poi trovare le dichiarazioni del Comitato sui diritti umani durante il congresso internazionale sui diritti civili e politici del maggio del 2017. Nel documento[14] elaborato si sottolinea il timore per i discorsi di odio contro i rom, fatti sia a livello mediatico che dalle amministrazioni locali; inoltre, alle preoccupazioni già emerse nel documento dell'altro Comitato, si aggiungono quelle riguardanti le restrittive misure di sicurezza per i campi rom imposte dalle autorità del comune di Roma nel 2015.

Per ultimo c'è il documento[15] del 2019 elaborato dal Comitato per i diritti dell'infanzia, nel quale si rimarca l'importanza di accelerare l'inclusione dei minori rom in ambito scolastico, sottolineando che la mancata o scarsa partecipazione, nonché l'abbandono scolastico, siano causati anche dalle condizioni abitative e dagli sgombri ciclici. Inoltre, viene richiesto allo stato di attivarsi per risolvere le condizioni di apolidia e di mancanza di documenti dei minori rom.

---

[13] CERD/C/ITA/CO/19-20.
[14] CCPR/C/ITA/CO/6.
[15] CRC/C/ITA/CO/5-6.

2.2 LE POLITICHE EUROPEE

L'Europa, caratterizzata dalla presenza nel suo territorio di svariate minoranze, si è mossa per tutelarle. Questo paragrafo sarà dedicato all'analisi delle attività svolte dall'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE), dal Consiglio d'Europa e dall'Unione Europea.

2.2.1 L'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

L'OSCE è un'organizzazione che nasce nel 1994 dai resti della Conferenza sulla sicurezza e cooperazione in Europa (CSCE), avente l'obiettivo di garantire la pace, la democrazia e la stabilità. Essa conta al suo interno 57 stati membri, la cui maggioranza è europea, ma alcuni appartengono al continente nordamericano e asiatico.

Sono quattro i documenti redatti dalla CSCE/OSCE che è importante citare in merito alle minoranze, ricordandosi che essi non hanno una valenza giuridica ma sono vincolanti dal punto di vista politico (Selvaggio, 2020).

Il primo è l'atto finale della conferenza di Helsinki del 1975, nel quale si rimarca l'eguaglianza davanti alla legge delle persone appartenenti alle minoranze e il valore aggiunto che le minoranze con la loro cultura specifica possono portare, specialmente nel campo dell'educazione.

Il documento conclusivo della riunione di Vienna del 1989 è il secondo e sottolinea quanto sia importante che gli stati attivino misure legislative, amministrative e giudiziarie, e che vengano rispettati i principi di uguaglianza e differenza (Milazzo, 2013).

A seguire, nel 1990 verrà pubblicato il documento finale di Copenaghen, la cui parte quarta è dedicata alle minoranze. In esso si esprime la necessità di un quadro politico che garantisca la pluralità e la tolleranza, all'interno del quale le diverse identità etniche, linguistiche, culturali e religiose siano tutelate e i diritti a loro spettanti siano garantiti ai singoli individui e all'intero gruppo. Inoltre, si specifica che l'appartenenza ad una determinata minoranza è frutto dell'auto-identificazione, ovvero di una scelta personale che non può essere imposta da altri.

Nello stesso anno venne pubblicata la Carta di Parigi che sancisce ancora una volta l'importanza della tutela delle minoranze e della collaborazione con esse, come azione fondamentale per il raggiungimento della pace, della stabilità, della giustizia e della democrazia tra gli stati.

La minoranza rom, quale presa in considerazione in questa tesi, fu tenuta maggiormente in considerazione negli anni successivi. Nel 1991 durante la conferenza sul tema delle minoranze di Ginevra venne fatto presente la necessità di guardare la popolazione rom come una minoranza specifica per cui fosse necessario attivare una serie di azioni affinché fosse considerata alla stregua delle altre popolazioni abitanti gli stessi territori. Nello stesso anno nacque l'idea, di promuovere una politica educativa per combattere i pregiudizi, il razzismo e la discriminazione verso il popolo rom.

Nacque poi, in seno all'allora CSCE, nel 1992, l'Alto commissariato per le minoranze (ACMN) con l'obiettivo di indentificare le potenziali situazioni di conflitto con le minoranze, attuando, se necessario, sia azioni preventive che interventi che coinvolgano sia l'organizzazione nel suo insieme che gli stati interessati, attraverso delle azioni diplomatiche o consultive. Per esempio, per quanto concerne il popolo rom, l'Alto commissariato ha elaborato svariati rapporti, stilati sulla base delle visite nei territori dei paesi membri, nei quali oltre a fotografare la situazione che trovava, ha proposto agli stati strategie d'azione per migliorare le condizioni di vita di queste persone, spesso suggerendo una loro maggiore inclusione nella vita della comunità d'appartenenza (Selvaggio, 2020).

Sarà però il 1994 a dare una svolta; infatti, nasce a Varsavia il Punto di contatto sulle questioni Rom e Sinti nell'ambito dell'Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani (ODIHR), con l'obiettivo di favorire il dialogo tra gli stati e le organizzazioni internazionali sulle tematiche riguardanti il popolo rom.

In ultimo, nel 2003 fu adottato il Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area OSCE. Il suddetto ha come obiettivo principale l'eliminazione delle discriminazioni e la promozione dell'inclusione della popolazione rom nella società; a tal fine agli stati vengono suggerite svariate azioni da mettere in pratica.
Si inizia con le campagne di sensibilizzazione, per poi passare alle politiche vere e proprie: le politiche abitative che migliorino le condizioni in cui vive il popolo rom, anche attraverso il coinvolgimento attivo della popolazione durante l'elaborazione delle stesse; le politiche lavorative che accompagnino e formino il popolo rom al mondo del lavoro; le politiche sanitarie che garantiscano un accesso equo ai servizi con personale preparato; le politiche educative che si mostrino maggiormente inclusive e attente alle necessità

degli alunni e delle alunne romni. Inoltre, si evidenzia l'importanza del ruolo degli stati nel favorire la partecipazione dei rom nella sfera pubblica e politica.

2.2.2 Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa, composto da 47 stati, svolge un ruolo fondamentale per la tutela delle minoranze.

Tra i suoi documenti più importanti si può trovare la Convenzione sui diritti dell'uomo (CEDU) che all'articolo 14 impone il divieto alla discriminazione per il <<*sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione*>>. Sul medesimo fu poi elaborato il protocollo 12 ad oggi ratificato solamente da 20 stati[16] dei 38 firmatari, che rimarca il principio di non discriminazione a cui sono tenuti gli stati firmatari e l'obbligo dell'autorità pubblica a non attuare alcun tipo di discriminazione.

Correva il 1992 quando il Consiglio d'Europa approvò la Carta delle lingue regionali e minoritarie a tutela delle minoranze linguistiche, attualmente ratificata da 25 paesi dei 36 firmatari. L'Italia compare come uno dei paesi firmatari ma non ha ancora ratificato la suddetta nel suo ordinamento.

Il Consiglio d'Europa tramite i suoi organismi ha sempre mostrato attenzione per la situazione delle minoranze e in particolare per quella rom, elaborando negli anni diverse raccomandazioni. Tra le più importanti si trova la numero 563 redatta dall'Assemblea consultiva nel 1969, la quale denuncia le condizioni in cui si trovavano i rom europei e la preoccupazione per l'assenza di politiche sociali adeguate. Nel 1981 è la risoluzione 125 della Conferenza delle autorità locali e regionali ad evidenziare la responsabilità delle realtà locali nella gestione dei problemi legati alla popolazione rom. Infine, di massimo interesse è la raccomandazione 1203 del 1993 nella quale l'Assemblea parlamentare definisce i rom una minoranza europea.

---

[16] In data attuale, l'Italia non ha ancora provveduto alla ratifica.

Si deve aspettare però il 1995 per la Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali, ratificata da 39 stati, Italia compresa, la quale nonostante sia caratterizzata da un'ampia discrezionalità a favore dei paesi firmatari e dall'assenza della definizione esatta di minoranza nazionale, tutela con un approccio individualistico gli individui che possiedono una determinata religione, lingua e cultura. Non di poco conto è l'impegno sancito all'articolo 4, nel quale si prevede che gli stati attivino misure volte a promuovere l'eguaglianza in tutti gli ambiti della vita: politici, economici, culturali e/o sociali. Il monitoraggio sull'attuazione della convenzione viene assegnato al Comitato dei ministri del consiglio d'Europa. È necessario evidenziare che nonostante i rom fossero stati citati solo due anni prima come minoranza, all'interno di questa convenzione non vengono citati né vengono previste misure specifiche legate allo loro condizione singolare di minoranza transnazionale senza territorio.

Negli anni che seguirono il Consiglio d'Europa ha continuato ad adottare altre raccomandazioni, tra cui la numero 15 del 1995 e la numero 44 del 1997 (Manca, 2014), concernenti questa popolazione. I temi trattati furono vari tra cui la discriminazione, la condizione giuridica, l'istruzione dei minori con un focus sull'inclusione a livello scolastico, l'ambito occupazionale, la condizione abitativa che in Italia è precaria e discriminante, l'accesso all'assistenza sanitaria.

Il Consiglio d'Europa collabora spesso con organizzazioni *romanì* di cui ha sostenuto e incoraggiato la formazione, tra queste le più importanti sono: il Forum dei Giovani Rom Europei (FERYP), la Rete Internazionale delle Donne Romni (IRWN) e il Forum Europeo Rom e Viaggianti (ERTF).
Quest'ultimo, insieme al Consiglio d'Europa, ha promulgato nel 2009 la Carta dei diritti dei rom nella quale vi è una definizione di rom (art.1) e il diritto del singolo all'autodefinirsi come tale (art.3), in quanto portatore di diritti sia come singolo che come collettività (art.10). Si ribadisce nella carta il diritto dei rom di promuovere la propria cultura (art.6) e di raccontare e far conoscere la propria storia (art.15). I 27 articoli racchiudono l'esigenza del popolo rom di essere riconosciuto (art.2) e incluso nelle società combattendo l'antiziganismo (art.12) e promuovendo la lingua *romanes* (art.13), ma soprattutto attraverso la partecipazione dei rom ai processi decisionali e politici (art.20).

Le ultime azioni importanti portate avanti dal Consiglio d'Europa sono state la realizzazione di linee guida per l'avvio di politiche nazionali e internazionali a favore di questa popolazione, che hanno portato nel 2016 all'adozione del *Thematic Acion Plan on the Inclusion of Roma and Travellers* (2016-2019) i cui obiettivi furono: il contrasto al pregiudizio e alla discriminazione tipici dei sentimenti antizigani, l'avvio di politiche d'inclusione per i vulnerabili, l'attivazione dei processi di *empowerment* femminile volto all'uguaglianza di genere, la promozione di metodi innovativi nelle realtà locali.
Sicuramente non bisogna dimenticare la campagna *DOSTA!* che tradotto dal *romanes* significa basta, nata inizialmente nelle regioni balcaniche e poi diffusa anche nel resto d'Europa con l'obiettivo di sensibilizzare la popolazione *gagé* affinché si rompa la distanza, gli stereotipi e l'esclusione della popolazione rom.

2.2.3 L'Unione Europea

L'interesse verso le minoranze da parte dell'Unione Europea è recente e solamente negli ultimi anni è andato via via aumentando; infatti, solo nel Trattato di Lisbona del 2009 all'articolo 1*bis* verrà menzionata la protezione delle minoranze come uno dei valori fondanti dell'Unione Europea.
Nonostante ciò, il principio di non discriminazione era già presente al momento della fondazione dell'Unione Europea, allora Comunità Economica Europea, infatti, nel trattato di Roma del 1958 all'articolo 7 si affermava l'applicazione del trattato senza distinzione di nazionalità. Il suddetto articolo, con il trattato di Amsterdam del 1999 diventò il numero 12 e venne affiancato dall'articolo 13, il quale prevede la possibilità di adottare <<*provvedimenti opportuni*>> da parte del Consiglio <<*per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza, o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali*>>. Sulla scia di questo articolo verrà emanata nel 2000 la direttiva 2000/43/CE sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, con l'obiettivo di lottare contro le discriminazioni che una persona appartenente a un determinato gruppo può incontrare negli svariati ambiti della sua vita, siano questi sociali, lavorativi, sanitari e via dicendo, e per tutelare le persone che sono vittime di queste discriminazioni.

La direttiva appena citata, insieme alla direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, alla direttiva 2004/38/CE sul diritto a

circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli stati membri, e alla direttiva 2008/913/GAI sulla lotta contro il razzismo e la xenofobia, sono fondamentali per la tutela della minoranza rom.
La prima, 2000/43/CE, finalmente, riconoscendo le minoranze, comprende l'importanza della loro tutela, la seconda, 2000/78/CE, pone la discriminazione sul lavoro per motivi etnici alla stregua di altri tipi di discriminazione, rimarca altresì la problematicità d'accesso al mondo lavorativo da parte di alcune categorie che con questa direttiva dovrebbero essere maggiormente tutelate. La terza, 2004/38/CE, tutela la libertà di movimento, diritto che spesso non viene concesso ai rom, è infatti più difficoltoso per loro che per altri cittadini europei soggiornare sul territorio di alcuni stati membri e conseguentemente avere accesso ai servizi sociosanitari nazionali (Selvaggio, 2020). L'ultima, 2008/913/GAI, che condanna i reati di stampo razzista, è al centro della tutela della minoranza rom, poiché essi sono vittime di violenze e discriminazioni quotidiane.

L'Unione Europea nella risoluzione del parlamento del 28 aprile 2005[17] affermò per la prima volta l'esistenza del antiziganismo, come forma specifica di discriminazione nei confronti dei rom ed espresse la necessità di combatterla, rendendola uno degli obiettivi per le future programmazioni. Si dovrà però aspettare il 2017, precisamente il 25 ottobre, per una seconda risoluzione[18] concernente l'antiziganismo, in questo caso il parlamento ha delineato una serie di azioni per contrastarlo. Tra queste rientrano:

a) la creazione di un rapporto di fiducia tra le istituzioni e la popolazione rom tramite il riconoscimento della loro storia e della loro attuale condizione di marginalizzazione e discriminazione,
b) la realizzazione di attività per la popolazione rom che mirino al suo coinvolgimento in tutti gli ambiti della società per uscire fuori dalla condizione di segregazione e favorire l'inclusione,
c) l'attivazione degli stati membri affinché venga garantita l'effettiva parità dei diritti e si combatta l'antiziganismo tramite l'educazione e la formazione, ma soprattutto tramite azioni concrete che condannino qualsiasi forma di discriminazione.

[17] La risoluzione citata è la P6_TA(2005)0151.
[18] La risoluzione citata è la P8_TA(2017)0413.

Uno dei passi successivi più importanti dell'Unione Europea, avvenne nel 2008, l'adozione dell'*European Parliament resolution of 31 January 2008 on a European strategy on the Roma* che invita la Commissione a rispondere in maniera urgente alla problematica situazione in cui versava il popolo rom attraverso la creazione di una strategia comunitaria. La Commissione rispose a questa richiesta attraverso la comunicazione "*Non discriminazione e pari opportunità: Un impegno rinnovato*" nella quale si impegnò a garantire che fossero applicate le direttive già emanate, ad ampliare il quadro giuridico laddove fosse carente e a utilizzare tutti gli strumenti in suo possesso per tutelare e garantire l'uguaglianza e le pari opportunità per tutti i rom.

Quello stesso anno la commissione organizzò il primo *summit* europeo sui rom a Bruxelles, al quale parteciparono oltre alle istituzioni europee anche i governi nazionali e le organizzazioni della società civile, tra cui svariate organizzazioni *romanì*, per discutere sugli strumenti e sulle politiche da attivare per combattere l'esclusione, la segregazione e l'isolamento del popolo rom. Successivamente a questo *summit*, furono pubblicati nel 2009 i *Common Basic Principles on Roma Inclusion* che verranno poi ripresi durante il secondo *summit*, tenutosi a Cordoba nel 2010. In particolare, si è posto il focus sul secondo principio, *explicit but not exclusive targeting*[19], il quinto, *awareness of the gender dimension*[20], il settimo, *use of community instruments*[21] e il nono, *involvement of civil society*[22]. I princìpi sono da intendere come uno strumento e una guida per l'avvio di politiche e programmi efficienti ed efficaci che portino alla reale inclusione del popolo rom.

L'anno successivo, 2009, nacque la *European Platform for Roma Inclusion*, che tuttora permette l'incontro tra le istituzioni europee, i governi nazionali, le organizzazioni internazionali e la società civile *romanì*; l'ultimo incontro si è tenuto nel settembre del 2021 e si è discusso in maniera particolare dell'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei rom in Europa.

---

[19] Target esplicito ma non esclusivo.
[20] Attenzione alla dimensione di genere.
[21] Utilizzo degli strumenti comunitari.
[22] Coinvolgimento della società civile.

L'Unione Europea iniziò dal 2009 a combattere le disuguaglianze di cui i rom sono vittime non solo attraverso documenti politici ma anche tramite lo stanziamento di fondi; ad esempio, ha finanziato il progetto pilota "*Pan-European Coordination of Roma Integration Methods - Roma Inclusion*" volto a migliorare l'accesso all'istruzione e alla cura per i e le minori romni, a facilitare il lavoro indipendente attraverso il microcredito, a combattere la discriminazione attraverso delle campagne informative e migliorare i metodi di valutazione dei programmi e dei progetti di inclusione per i rom.

Due anni più tardi, nel 2011, la commissione adottò il quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020, al quale poi sono succedute le strategie di ciascun paese; si parlerà in maniera approfondita della strategia quadro nel capitolo 4.

Al fine di realizzare i diversi obiettivi sono stati stanziati dei fondi che hanno portato allo sviluppo tra il 2011 e il 2013 di tre programmi in collaborazione con il Consiglio d'Europa: ROMED, per la formazione di mediatori; ROMACT per l'accrescimento dei rapporti tra enti locali e associazioni rom; JUSTROM, per un corretto accesso alla giustizia per le donne romni.

È da segnalare che solo nel 2013 il Consiglio europeo ha adottato il primo strumento giuridico concernente l'inclusione della popolazione rom: la raccomandazione[23] sulle misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri. Essa invitava i paesi ad adottare delle soluzioni con l'avvio dei rispettivi programmi in ambito educativo, occupazionale, abitativo e sanitario, per il finanziamento dei quali viene indicato l'uso del fondo sociale europeo, il cui 20% del totale spettante ad ogni stato dovrebbe essere usato per l'inclusione sociale e per combattere la povertà, in cui rientra anche l'inclusione dei rom.
Con la programmazione 2014-2020 l'integrazione della minoranza rom è divenuta uno degli obiettivi primari e vennero assegnati dei finanziamenti per gli stati aventi una strategia d'inclusione.

[23] La raccomandazione è la C 378 del 24 dicembre 2013.

Per concludere non si può non citare il nuovo quadro europeo per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei rom per il decennio 2020-2030, di cui si parlerà in maniera approfondita nel capitolo 6.

2.3 LE POLITICHE ITALIANE

Prima di analizzare nel dettaglio quali siano le tutele portate avanti dallo stato italiano nei confronti della popolazione rom è importante sapere che la condizione giuridica della popolazione rom è abbastanza variegata.

2.3.1 La condizione giuridica dei rom in Italia

Dalle stime fatte dal Consiglio d'Europa nel 2012 emergeva che la popolazione rom in Italia si aggirava tra 120.000 e 180.000 persone, ovvero circa 0,20-0,30% della popolazione italiana.

La metà dei rom presenti sul territorio italiano ha nazionalità italiana, l'altra metà è straniera, con posizioni giuridiche differenti.

Innanzitutto, si trovano cittadini comunitari, i quali seguono le disposizioni del decreto legislativo 30/2007 che recepisce la direttiva europea 2004/38/CE, in materia di diritto dei cittadini dei paesi membri a circolare e soggiornare liberamente sul territorio.

Di seguito, è possibile trovare i cittadini extracomunitari, provenienti da paesi terzi non facenti parte dell'Unione Europea; questi in Italia seguono le disposizioni contenute nel decreto legislativo 286/1998.

Un altro gruppo più ristretto è quello dei titolari di protezione internazionale a cui è garantito il diritto all'asilo secondo l'articolo 10 comma 3 della Costituzione, al quale sono seguiti tre importanti decreti legislativi. Il primo è il d.lgs. 252/2007 che recepisce la direttiva europea (c.d. qualifiche) 2004/83/CE, poi modificata con la direttiva 2011/95/UE, sulle disposizioni per l'attribuzione dello status di rifugiato. Il secondo è il d.lgs. 25/2008 in attuazione della direttiva (c.d. procedure) 2005/85/CE, aggiornata con la direttiva 2013/32/UE sulle procedure per il riconoscimento e la revoca dello status di rifugiato. Il terzo è il d.lgs. 142/2015 che recepisce la direttiva (c.d. accoglienza) 2013/33/UE.

In ultimo è possibile che tra i rom si possano incontrare apolidi, ovvero persone prive di cittadinanza di alcuno Stato. Secondo le stime dell'Associazione 21 luglio (2021) attualmente sono circa 1.000 le persone rom a forte rischio apolidia in Italia.

2.3.2 Il mancato riconoscimento e la legge 482/1999

In Italia non vi è un'effettiva tutela della minoranza rom, neanche come minoranza linguistica, nonostante l'articolo 6 della Costituzione reciti che <<*la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*>>.

In attuazione all'articolo appena citato è stata emanata nel 1999 la legge 482 riguardante la tutela delle minoranze linguistiche storiche, che garantisce i diritti linguistici e culturali delle suddette. Questa legge basa il riconoscimento delle minoranze sul criterio territoriale (art.3), ovvero la presenza più o meno circoscritta ad una determinata regione italiana, criterio che la minoranza rom, data la sua dispersione su tutto il territorio nazionale, non può soddisfare.

2.3.3 La politica scolastica

L'unico campo in cui forse si può affermare che lo stato italiano abbia attuato una sorta di politica nei confronti del popolo rom è quello scolastico (Marta, 2000).

Tutto iniziò nel 1965 quando il Ministero della pubblica istruzione stipulò un accordo con l'Opera Nomadi e l'università di Padova per creare delle classi speciali, denominate *Lacio Drom* per i bambini rom, classi che verranno poi abolite nel 1982.

Successivamente il ministero pubblicherà tre circolari importanti. La prima fu la numero 207 del 1986 che previde l'obbligo di scolarizzazione dei bambini rom e stabilì che il controllo e l'incentivazione dello stesso fossero in capo allo Stato. Il 1994 è l'anno delle altre due circolari, la numero 73 la quale sottolinea l'importanza di predisporre il dialogo interculturale, e la numero 17 che consentì l'iscrizione e la frequentazione della scuola da parte dei minori privi di permesso di soggiorno.

Nel 2005, poi rinnovato nel 2009, fu sottoscritto dal Ministero dell'istruzione e l'Opera Nomadi il protocollo d'intesa per la tutela dei minori Rom, Sinti e Caminanti, il quale previde la promozione di iniziative per la scolarizzazione, per il contrasto all'abbandono

scolastico, e infine per la formazione del personale docente e di mediatori linguistici e culturali.

I risultati ottenuti sono stati scarsi ed insufficienti, probabilmente le motivazioni sono dovute al focalizzarsi solamente sui problemi di inclusione e discriminazione scolastica, senza prendere in considerazione i diversi fattori, come quelli sociali ed economici, che sono effettive concause che influiscono sulla condizione scolastica dei bambini rom e delle bambine romni.

2.3.4 Le circolari del Ministero dell'Interno

Come è stato sottolineato in precedenza il governo italiano non ha mai sviluppato una politica per il popolo rom; invece, ha trattato la questione come un problema di sicurezza e di ordine pubblico, intervenendo tramite le circolari ministeriali nella maggioranza emanate dal Ministero dell'interno (Vitale, 2009), il cui oggetto spesso era il seguente: "*problema nomadi*".

Di circolari negli anni se ne sono succedute diverse, la prima fu la numero 17 del 1973, la quale esortava i sindaci a revocare i divieti di sosta per i "*nomadi*" e a promuovere la creazione dei "*campi nomadi*" attrezzati almeno con i servizi di base. A partire dal 1985 vennero emanate delle circolari più dettagliate[24] nelle quali si richiedeva alle autorità locali di includere i rom nei registri anagrafici, promuovere la partecipazione scolastica per i minori e permettere al popolo rom di campeggiare.

Si è poi arrivati nel 1991 alla adozione della circolare numero 4 dal titolo "*Insediamenti di nomadi, zingari ed extracomunitari. Attività di vigilanza e di controllo*" da cui si può intuire che i rom vengono visti come minaccia all'ordine e alla sicurezza, motivo per il quale vengono previste delle accurate e sistematiche ispezioni nei campi (Sigona, 2011). Inoltre, nel testo nonostante si condannino tutti gli atti discriminatori e razzisti nei confronti del popolo rom, questi vengono quasi giustificati per via dei comportamenti dei rom stessi, quali: *<<l'accattonaggio molesto, la chiromanzia e, nelle ipotesi peggiori, la commissione di reati contro il patrimonio e in materia di stupefacenti>>* (Marta, 2000, p.48).

[24] Circolare MI.A.CEL. n. 13/82 dell'1.9.1982. e Circolare MI.A.CEL. n. 151/85 del 5.7.1985 XXVII/P.6.

2.3.5 L'emergenza "nomadi"

I rom anche negli anni a venire furono visti come un pericolo, in maniera particolare a partire dal 2007 quando, con l'entrata della Romania e della Bulgaria nell'Unione Europea, l'Italia temeva una nuova ondata migratoria, paura che fu accresciuta per via delle notizie diffuse dai mezzi di comunicazione che si concentrarono principalmente sull'immigrazione dei rom rumeni (Sigona, 2011). In quell'anno infatti passò la legge 181 sulle disposizioni per l'allontanamento di cittadini europei dal territorio italiano per esigenze di sicurezza.

È maggio del 2008 quando tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il numero 122, viene dichiarato lo "*stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*". A questo seguirà la nomina di tre commissari speciali ai quali fu affidato il compito di identificare i campi e censire le persone al loro interno; le città su cui si focalizzarono furono Napoli per la Campania, Roma per il Lazio e Milano per la Lombardia. Lo stato di emergenza venne poi esteso al Piemonte e al Veneto. Il decreto rimarrà in vigore fino al novembre del 2011, quando la sentenza 6050 del Consiglio di Stato dichiarerà illegittimo il decreto del 2008.

2.3.6 Le strategie nazionali all'interno del quadro europeo

L'Italia, dal 2011, si è attivata, sotto indicazioni europee e all'interno del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione Rom fino al 2020, per promuovere la strategia nazionale dei rom, dei sinti e dei caminanti, che verrà trattata in maniera approfondita nel capitolo 4. In questa sede basti sapere che è un'iniziativa che prevede l'avvio di diversi progetti per migliorare le condizioni del popolo rom in ambito abitativo, educativo, lavorativo e sanitario.

Dal 2021 è attivo il nuovo quadro strategico per i rom dell'Unione Europea basato su tre principi-obiettivi: uguaglianza, inclusione e partecipazione. L'Italia dovrebbe aver presentato nel settembre del 2021 la strategia nazionale, che però attualmente non è stata ancora resa pubblica.

2.3.7 La tutela giuridica in materia di discriminazioni

L'unico tipo di tutela effettiva di cui i rom possono beneficiare è quella contro le discriminazioni che è garantita in Italia anche grazie alla ratifica delle convenzioni internazionali:

1) la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale adottata dall'ONU nel 1965 e introdotta nella legislazione italiana con la legge 645 del 1975;
2) il Patto per i diritti civili e politici elaborato dall'ONU nel 1966 e ratificato in Italia con la legge 881 del 1977;
3) la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali promossa dal Consiglio d'Europa nel 1950 e ratificata in Italia con la legge 848 del 1955;
4) la Carta sociale europea adottata per la prima volta dal Consiglio d'Europa nel 1961 e poi rivista nel 1996, fu ratificata in Italia con la legge 30 del 1999;
5) la Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali approvata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo nel 1995 e ratificata in Italia nel 1997 con la legge 302.

Oltre alle citate convenzioni, la tutela per le persone discriminate si è sviluppata attorno a due articoli della Costituzione: l'articolo 2 che garantisce il rispetto dei diritti fondamentali della persona sia in qualità di singolo individuo che in qualità di gruppo, e l'articolo 3 nel quale viene esplicitato il principio di uguaglianza.

A rafforzare questo principio e quello di non discriminazione verranno emanati tre decreti. Il primo è il d.l. 122/1993 convertito in legge con la l. 205/1993 (c.d. legge Mancino) che riconosce la discriminazione, l'odio o la violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi come aggravante in caso di reato (art. 3) e prevede la condanna con reclusione per chi li compie (art. 1).

Il d.lgs. 286 del 1998 (c.d. Testo Unico sull'Immigrazione) è il secondo; sono due gli articoli che fanno riferimento alle discriminazioni: l'articolo 43 che definisce cosa esse siano e l'articolo 44 che prevede le azioni civili che si potranno mettere in atto in caso esse avvengano.

In ultimo c'è il d.lgs. 215 del 2003 che ratifica la direttiva 2000/43/CE riguardo alla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Sulla base dell'articolo 7 di questo decreto nascerà l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni

Razziali (UNAR) il quale ha il compito di promuovere il principio di parità, rimuovere qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, e di controllare sull'operatività degli strumenti di tutela.

2.3.8 Le leggi regionali

La mancanza di una legge statale che preveda la tutela della minoranza rom, fece sì che si creasse disomogeneità tra i territori poiché alcune regioni hanno sopperito ad essa attraverso l'emanazione, a partire dagli anni '80, di leggi regionali specifiche per il popolo rom (Vitale, 2010).

Queste leggi più che concentrarsi concretamente sulla tutela dei rom si sono incentrate sul riconoscimento del diritto al nomadismo e hanno rafforzato l'idea di comunità rom come comunità nomade, proibendo loro un reale insediamento sul territorio e fornendo il campo come unica possibilità (Vitale, 2008).

Solo tre regioni, Veneto, Toscana ed Emilia-Romagna, in un momento successivo hanno riconosciuto la stanzialità del popolo rom.

Le regioni che hanno emanato leggi a favore della tutela del popolo rom sono state 10, più una provincia autonoma.

La regione Veneto fu la prima con la legge 41 del 1984 "Interventi a tutela della cultura dei rom" che poi modificherà con la legge 54 del 1989 "Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti", in particolare nella suddetta vengono stabilite le linee guida per i campi e i possibili fondi per gli stessi.

Seguirà nel 1985 il Lazio, con la legge 82 "Norme a favore dei rom" la quale nonostante parta con un obiettivo alto, ovvero la tutela del patrimonio culturale rom, si focalizzerà poi anche essa sui campi, la loro creazione, gestione e manutenzione, prevedendo per l'espletamento delle suddette azioni dei finanziamenti regionali.

Toccherà nello stesso anno anche alla Provincia Autonoma di Trento con la legge 15 "Norme a tutela degli zingari", modificata con l.p. 12 del 2009 "Misure per favorire l'integrazione dei gruppi Rom e Sinti residenti nella provincia di Trento". Essa prevede la realizzazione di un programma provinciale basato un censimento che attesti il numero

dei rom presenti sul territorio affinché possa essere assegnata ad ogni famiglia e/o clan un'area in cui abitare, ma per l'ottenimento della quale è necessario che vengano rispettati alcuni criteri come la residenza da più di 10 anni sul territorio, l'impiego in ambito lavorativo di almeno due membri e la disponibilità da parte del 50% dei membri partecipare a corsi di formazione o di inserimento lavorativo (Furlan, 2011).

Poi, fu la volta della legge 9 del 1988 "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi" che fu approvata dalla Regione Autonoma della Sardegna. Nello stesso anno saranno emanate dall'Emilia Romagna la legge 47, "Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna", modificata con la legge 34 del 1998, e dal Friuli-Venezia-Giulia la legge 11 "Norme a tutela della cultura Rom nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia", poi modificata con la legge 54 del 1988 e la legge 25 del 1991.
È il dicembre del 1989 quando la regione Lombardia con la legge 77 porta avanti l'"Azione per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi"
È l'anno 1990 quando la regione Umbria adotta la legge 32 "Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale"; è agosto del 1992 quando la Liguria approva la legge 21 sugli "Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi", questa legge fu poi abrogata nel 2006.
Il 1993 è l'anno del Piemonte con la legge 26 "Interventi a favore della popolazione zingara".

Conclude questa breve rassegna la regione Toscana che con la legge 73 del 1995, modificata con la legge 2 del 2000, stabilisce gli "Interventi per i popoli rom e sinti", con questa modifica la regione tenta di promuovere delle soluzioni abitative differenti, come alloggi sociali, recupero di edifici pubblici e privati, aree di sosta per la residenza (Furlan, 2011) che siano in grado di rispondere ai bisogni della comunità rom.

Tutte le leggi regionali hanno definito alcune caratteristiche dei campi, quali: l'ubicazione e la gestione, la durata del soggiorno, l'estensione del campo, i servizi e i finanziamenti (Furlan, 2011).
Riguardo al primo aspetto sono tre le possibilità configurate nelle varie leggi, la prima che lascia il compito ai Comuni di scegliere in autonomia il luogo presso cui possono

essere costruiti i campi; appartengono a questa le leggi di Lazio, Sardegna, Emilia-Romagna, Lombardia e Piemonte; la seconda opzione prevede invece che siano le province ad occuparsene, così scelsero il Veneto e il Friuli Venezia Giulia, e infine la terza via, che prevede che sia la regione la responsabile della scelta, come nel caso dell'Umbria, della Toscana e della provincia autonoma di Trento (Furlan, 2011).
I quasi tutte le leggi, eccetto in quella umbra, non viene stabilito il periodo massimo di presenza sul territorio; invece, viene spesso stabilito quale debba essere la grandezza del campo, in molti casi si parla di 2.000/4.000 m^2, inoltre, viene stabilita l'estensione minima per ogni piazzola e il numero massimo di persone che ogni campo può contenere. I campi devono anche rispettare alcuni requisiti come l'allaccio ai servizi idrici ed elettrici; inoltre, essi furono posti sotto il controllo delle Aziende Sanitarie Locali per quanto concerne la condizione igienico-sanitaria. I campi ricevevano anche dei finanziamenti in base alla spesa per la costruzione del campo, essi potevano oscillare dal 30% alla copertura totale, come nel caso della Regione Sardegna (Furlan, 2011).

Nel 2019 è stata promulgata dalla regione Calabria la legge 41 concernente l'integrazione e la promozione della minoranza rom che prevede il riconoscimento dei rom come minoranza etnico-linguistica (Spinelli, 2021), l'istituzione dell'osservatorio territoriale partecipativo delle comunità rom (Associazione 21 luglio, 2019) e il riconoscimento sia dell'8 aprile, giornata mondiale della popolazione rom, che del 2 agosto, giornata mondiale del *samudaripen* (Spinelli, 2021; Associazione 21 luglio, 2019).

2.4 LE POLITICHE DELLA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

La legge regionale 9 del 1988 "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi" in Sardegna, è conosciuta anche come "legge Tiziana", dal nome di una bimba morta negli anni '80 a causa di una broncopolmonite e trovata divorata dai topi nella sua culla.
Come le altre leggi regionali, anche quella sarda ha come obiettivo principale la tutela del nomadismo e dello stile di vita associato ad esso, infatti, furono stanziati fondi per la realizzazione, la gestione e la manutenzione dei campi (art.14), che per il primo anno ammontarono a 1.050.000.000 lire; inoltre, venne previsto che la copertura delle spese

per ogni campo fosse al 100% a carico della Regione (Furlan, 2011; Pireddu & Zurru, 2002).
In aggiunta, fu anche prevista "la tutela del patrimonio etnico e culturale" (art.1) e furono previsti dei finanziamenti per avviamento di progetti in tal senso (art.3 c.1).

La legge sarda che regolamenta il campo sosta, prevede che la sua estensione sia compresa tra i 2.000 e i 4.000 m^2, e che al suo interno possano essere contenute in base alle dimensioni dalle 10 alle 25 *roulotte*; viene previsto anche <<*uno spazio per riunioni o altre esigenze sociali*>> e <<*un'area giochi per bambini*>>. È compito delle unità sanitarie il controllo delle condizioni igienico-sanitarie (art.5). Viene previsto anche il campo di transito (art.6), per i "nomadi di passaggio", esso rispetta le norme stabilite all'articolo 5. Da non tralasciare è l'articolo 7 che prevede che i comuni si organizzino al fine di rendere possibile per i rom l'accesso alla casa, usando, per raggiungere questo obiettivo, i soldi del Fondo Sociale Europeo.
Inoltre, ci si sofferma anche sull'importanza della scolarizzazione per i minori (art.8) e della formazione per gli aduli (art.9), i quali potranno avere accesso ai corsi attivati dall'Ufficio regionale del lavoro (art.10).

Durante gli anni la regione Sardegna ha continuato a stanziare fondi per far fronte alle esigenze della popolazione rom presente sul suo territorio; ma, negli ultimi 15 anni, com'è possibile vedere nella *tabella 1*, i fondi sono stati indirizzati alla creazione, manutenzione e ristrutturazione dei campi e solo due annate, il 2007 e il 2008, hanno previsto dei finanziamenti per i progetti di inclusione.
I finanziamenti, come viene ricordato nelle delibere, hanno portato dal 1988 alla formazione di 12 campi sosta attrezzati nei seguenti comuni: Alghero, Cagliari, Carbonia, Ghilarza, Monserrato, Nuoro, Pabillonis, San Nicolò d'Arcidano, Sassari, Selargius, Olbia e Porto Torres.

Successivamente, a quanto emerge dalle delibere a cui è stato possibile accedere, la Regione Sardegna ha stanziato solo dei fondi sporadici e mirati, i primi nel 2014 che ammontarono a € 250.000, concessi al comune di Alghero per la gestione dell'emergenza dovuta allo sgombero del campo comunale presente sul territorio da oltre 15 anni, in cui risiedevano 11 famiglie.

Gli altri fondi sono stati stanziati nel 2018, in quell'anno la Regione Sardegna ha programmato l'utilizzo dei finanziamenti provenienti dal fondo nazionale per le politiche sociali, € 200.000 provenienti dall'annualità del 2017 e € 1.561.000 dell'anno 2018, per l'avvio di progetti volti all'inclusione sociale e abitativa della popolazione rom presente in 7 comuni sardi: Alghero, Olbia, Porto Torres, San Gavino Monreale, Samassi, Sassari e Selargius.

Tab. 1 - Stanziamenti annui legge 9/1988

ANNO	FONDI	COMUNI BENEFICIARI	ATTIVITÀ
2004	-		
2005	-		
2006	€ 200.000	Sassari €110.000	Migliorie al campo
		Alghero €90.000	Bonifica
2007	€500.000	Cagliari €229.231	Sistemazione campo già esistente
		Olbia € 138.416	Costruzione nuovo campo
		San Nicolò D'Arcidano €132.308	Completamento campo
	€400.000	Per i comuni che presenteranno progetti per l'inclusione	
2008	€500.000	Nuoro €100.000	Manutenzione straordinaria e completamento area attrezzata
		Selargius €200.000	Ristrutturazione campo esistente
		Porto Torres €50.000	Manutenzione
		Olbia €150.000	Realizzazione nuovo campo sosta
	€500.000	Stessi comuni	Gestione campo e progetti inclusione sociale
	€60.000	Cooperativa sociale "Il Samaritano" di Oristano	Progetto inclusione nuclei rom
2009	€500.000	Cagliari €200.000	Manutenzione
		Monserrato €150.000	Ristrutturazione
		Olbia €100.00	Costruzione piazzole
		Pabillonis €50.000	Manutenzione e risanamento
2010	€450.000	Alghero €150.000	Realizzazione nuovo campo
		Carbonia €150.000	Completamento campo
		San Nicolò D'Arcidano €150.000	Completamento campo
2011	€300.000	Cagliari €150.000	30 moduli abitativi prefabbricati
		San Nicolò D'Arcidano €150.000	Completamento campo
2012	€50.000	San Nicolò D'Arcidano €50.000	Completamento e risanamento e ristrutturazione
2013	€450.000	Alghero €100.000	Completamento
		Porto Torres €100.000	Gestione e manutenzione
		San Nicolò D'Arcidano €100.000	Manutenzione
		Selargius €150.000	Gestione e manutenzione

Fonte: Delibere regionali sulla legge 9/1988

CAPITOLO 3

I ROM E LE DISUGUAGLIANZE

I rom sono vittime di un sistema di disuguaglianze che spazia da quella abitativa a quella sanitaria, da quella educativa a quella lavorativa. Tali disuguaglianze sono sia etnico-razziali che sociali, e tra di loro sono interdipendenti e intrecciate (Di Noia, 2016a), sono l'una la causa e al tempo stesso l'effetto delle altre (Baldoni, 2020).

Prima di addentrarsi nell'analisi di questa complessa situazione di cui questi popoli sono vittime è importante aver chiaro che, ottenere dei dati riguardanti la popolazione rom è complicato, innanzitutto perché il regolamento UE 2016/679, vieta all'articolo 9 che i dati personali rivelino l'origine etnica, se non nei casi in cui venga dato un esplicito consenso, secondo perché l'appartenenza etnica è un processo in continua evoluzione e mutamento, la cui adesione avviene su base volontaria e non può essere imposta dall'esterno; questo fu ribadito anche nel documento finale della Conferenza del CSCE/OSCE tenutasi a Copenaghen nel 1990.

In questo capitolo si analizzeranno le condizioni in cui la popolazione rom è costretta a vivere, in maniera specifica si cercherà di comprendere innanzitutto la condizione abitativa, la quale è centrale nell'analisi delle discriminazioni che colpiscono i rom; si passerà poi all'analisi della condizione sanitaria e dello stato di salute, per poi arrivare alle possibilità educative e infine, concludere con le opportunità lavorative.

3.1 LA CONDIZIONE ABITATIVA

La condizione abitativa è centrale nella realtà di marginalità ed esclusione vissuta dai rom, senza contare che una persona si definisce e si forma anche grazie all'ambiente in cui vive; più esso è continuo e sicuro, maggiori saranno le possibilità di una persona di incidere sul contesto in cui è immersa e allo stesso tempo di apprendere gli strumenti per relazionarsi con il suddetto (Brembilla & Vitale, 2009).

Per comprende e analizzare al meglio l'attuale realtà abitativa *romanì* si ritiene opportuno innanzitutto fornire alcune informazioni sulle politiche abitative italiane.

3.1.1 Le politiche abitative italiane

La Costituzione italiana all'articolo 47 prevede il diritto del cittadino di possedere un'abitazione, questo avviene grazie allo Stato che si impegna a tutelare e a favorire il risparmio.

A rimarcare il diritto all'alloggio, si è aggiunto, nel 2000 l'articolo 34 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea; nel suddetto articolo, al terzo comma, viene prevista l'assistenza all'abitare per tutti <<*coloro che non dispongano di risorse sufficienti*>>.

Nonostante ciò, l'Italia, per quanto concerne la spesa sociale in ambito dell'edilizia residenziale pubblica ha dedicato nel 2019, in linea con gli anni precedenti, solo lo 0,1%[25] della spesa sociale totale. La spesa annua italiana risulta più bassa rispetto a quella di altri paesi europei, quali, ad esempio, Danimarca (2%), Francia (2%), Germania (1,7%) o Spagna (0,4%).

Questa scelta è da inquadrare all'interno del lungo e complesso processo storico che caratterizza le politiche abitative, alle quali si diede maggiore attenzione a partire dal secondo dopo guerra.

In quegli anni furono avviate delle politiche di ricostruzione che portarono:

a) all'elaborazione dei programmi di edilizia economica e popolare (legge 167 del 1962);
b) alla riforma della legge sulla casa concernente le risorse economiche, la programmazione e la gestione in merito all'edilizia residenziale pubblica (legge 865 del 1971);
c) al piano decennale per l'edilizia residenziale (legge 457 del 1978).

Nonostante queste politiche, si poté ugualmente assistere all'espansione del fenomeno dell'abusivismo edilizio, conseguenza derivata dall'insufficienti risorse statali stanziate (Ascoli, Ranci & Sgritta, 2015).

---

[25] Elaborazione dati EUROSTAT.

Gli anni successivi sono caratterizzati da instabilità e insicurezza abitativa durante i quali emerse la necessità di azioni maggiormente strutturate, che hanno portato negli anni ’90 all’elaborazione <<dei Piani integrati di intervento (PII) e dei Programmi di riqualificazione urbana (PRU)>> (Ascoli, Ranci & Sgritta, 2015, p.282), ma anche essi furono accompagnati da pratiche di svalutazione dell’edilizia pubblica, la quale non fu considerata sufficientemente importante e quindi venne a mancare, come accade adesso, una programmazione efficiente ed efficace sul lungo periodo.

Il 1998 è l’anno del cambiamento, con il d.lgs. 112 si assiste, infatti, al passaggio di titolarità in materia di edilizia pubblica; le regioni divengono responsabili delle politiche abitative, sia per quanto concerne le strategie da attivare sia per i finanziamenti da stanziare (Furlan, 2011); in capo allo Stato rimane solamente il compito di decidere quale sia il quantitativo di abitazioni necessarie per soddisfare il bisogno abitativo e la qualità delle stesse. L’attribuzione delle responsabilità alle regioni venne confermata dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

Nel nuovo millennio si sono succedute svariate politiche concernenti l’edilizia pubblica ma esse non sono mai riuscite a rispondere in maniera efficace alla problematica abitativa, sia a causa della mancanza di strumenti e soluzioni eterogenee che rispondessero in maniera adeguata alla problematica, sia a causa dei pochissimi fondi stanziati.
La direzione che queste politiche hanno preso ha creato in Italia una situazione per cui l’offerta – delle abitazioni pubbliche – non riesce a soddisfare alla domanda, che, anche a causa della crisi economica del 2008, è aumentata (Ascoli, Ranci & Sgritta, 2015). Infatti, si è ampliata ancora di più la fascia di popolazione che non possiede le risorse necessarie per poter accedere ad un alloggio adeguato, e ad essa si è aggiunta una <<area “grigia”>> (Fissi & Gori, 2013, p.56) composta da persone percettrici di reddito, il quale però risulta essere insufficiente per accedere al mercato privato e troppo alto per poter beneficiare dell’edilizia pubblica.

La situazione dell’edilizia residenziale pubblica italiana influenza senza dubbio la condizione abitativa dei rom, per i quali oltre alla difficoltà d’accesso al mercato edilizio dovuto alla mancata disponibilità economica, si aggiunge il pregiudizio e lo stigma di essere rom, che è spesso associato ai concetti di sporcizia, criminalità e nomadismo.

3.1.2 Gli alloggi per il popolo rom

Tutt'oggi, ancora il 10% della popolazione rom vive nei campi. I campi nascono nel nord Italia a partire dagli anni '70 come soluzione all'arrivo dei rom, privi di risorse, provenienti dai Balcani (Caritas, 2008); le stime affermano che siano stati all'incirca 35.000 i rom che scappando dalla grave crisi economica e dagli atti persecutori e violenti sino giunti nel territorio italiano fino agli anni'90.
A questi si aggiunsero altri 10.000 tra gli anni '90 e 2000; i rom erano profughi, scappavano dal conflitto serbo-bosniaco prima e da quello kosovaro dopo, ma quasi mai furono riconosciuti come titolari di protezione internazionale (Associazione 21 luglio, 2021).

I campi-sosta videro nelle leggi regionali la loro consolidazione, esse li interpretarono come l'unica tipologia abitativa che potesse "tutelare" il nomadismo, caratteristica considerata "biologica" e/o culturale dei rom, da cui deriverebbe la loro presunta necessità e volontà di vivere nei campi (Vitale, 2008). Considerare questa peculiarità a loro intrinseca e rispondere al loro bisogno di casa con la costruzione di un campo, è un modo per giustificare le scelte politiche, non riconoscendo come proprie le responsabilità e le implicazioni di queste azioni (Argiropoulos, 2011).
Inoltre, queste politiche, non volendo vedere la pluralità tipica dell'essere umano, omogeneizzano i soggetti, in questo caso i rom, non concependoli come individui unici, interpretando le necessità e i possibili desideri di un individuo come quelli di tutti gli altri. Il campo è una soluzione abitativa monoetnica che tenta di rendere invisibile chi vi è al suo interno, non riconoscendo i suoi individui alla stregua degli altri, e quindi possessori di diritti.

La questione abitativa è centrale nel comprendere la situazione in cui i rom sono immersi, essa infatti è strettamente legata all' <<esclusione, marginalizzazione, segregazione e discriminazione>> (Di Noia, 2016b, p.77) che i rom vivono quotidianamente sulla loro pelle.

Com'è stato detto, il cuore del problema è da ricercare nel campo rom come soluzione abitativa "etnica" che pensa di avere le sue radici nella cultura dei popoli rom, ma che in

realtà è una politica razziale, che tratta il cittadino rom in maniera differente rispetto agli altri, considerandolo non “meritevole” degli standard, in questo caso abitativi, previsti per il resto della popolazione. (Dell’Agnese & Vitale, 2010).

Ciò avviene nonostante l’art.11 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali del 1965, che riconosce il diritto ad un alloggio adeguato, concetto che fu poi spiegato nell’osservazione generale numero 4 del 1991 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali.
In questo documento venne esplicitato che un’abitazione per considerarsi adeguata debba avere le seguenti caratteristiche:

1) certezza legale dell’abitazione,
2) esistenza di servizi, materiali, strutture e infrastrutture,
3) capacità di pagamento,
4) abitabilità,
5) facilità d’accesso al diritto,
6) collocazione,
7) rispetto dell’ambiente culturale.

Questi requisiti spesso non vengono rispettati quando si tratta di possibilità abitative dei rom; facendo sì che la condizione in cui giacciono possa essere considerata discriminatoria anche in base all’ articolo 44 della legge 286 del 1998 nel quale si afferma che: *<<In ogni caso compie un atto di discriminazione (...) chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso (...) all'alloggio (...) allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità>>*.

Il campo è spazio di segregazione in cui è sospesa la condizione legale, temporale e spaziale, è spazio per un’inclusione fittizia che attraverso una reale esclusione crea una forma specifica di cittadinanza; ma, al tempo stesso per i rom è diventato anche luogo di appartenenza, autonomia e interazione (Maestri & Mantovan, 2021).

I campi, che possono essere composti da roulotte, container prefabbricati, abitazioni realizzate con materiale di scarto tendenzialmente sono luoghi sovraffollati, in cui la

privacy è carente e spesso non vengono considerati idonei per rilascio del permesso di soggiorno.

In linea di massima gli insediamenti possono essere divisi in due gruppi, quelli formali e quelli informali.
I primi sono solitamente quelli riconosciuti dai governi locali – su base discrezionale – e quindi in linea di massima autorizzati, tollerati e attrezzati per quanto concerne i servizi; anche se è stato riscontrato che in alcuni casi questi non fossero mai stati attivati o che venissero interrotti per svariati motivi (Di Noia, 2016b).
Al contrario, i campi irregolari non sono riconosciuti, essi sono spesso abusivi, malvisti e sprovvisti di qualsiasi servizio; le sue baracche sono costruite con prodotti di scarto e le condizioni igieniche sono aggravavate dalla mancanza del recupero dei rifiuti. In questi luoghi, data la privazione di servizi a cui sono sottoposti, si usano degli espedienti per recuperare l'energia elettrica o per riscaldare le case, si vengono così a creare delle situazioni di pericolo in particolare per i minori.
Il campo irregolare è quello più soggetto a sgomberi coatti e ciclici, essi ledono qualsiasi possibilità di radicamento sul territorio, e non fanno altro che <<amplificare e radicare la marginalità e il degrado dei campi>> (Di Noia, 2016b, p.83).
La marginalità di questi campi è intensificata sia per via della loro collocazione, in quanto situati nelle periferie e in luoghi inquinati, dismessi e trafficati, sia a causa delle delimitazioni prossime ai campi che possono essere naturali, come argini di un fiume, o artificiali, come arterie stradali.

Vi è anche una terza tipologia di campo, una sorta di via intermedia, gli insediamenti semi-formali; questi campi possono essere dei vecchi campi formali che con gli anni hanno perso il riconoscimento ufficiale, perdendo anche i servizi un tempo garantiti, o in alternativa, possono essere dei campi nati come informali poi successivamente riconosciuti dalle entità locali.

Nonostante i campi siano tra di loro differenti è possibile trovare delle caratteristiche comuni.

1) Sono delimitati. Il loro confine è segnato da recinzioni, simbolo dell'area in cui è concesso stare, che a sua volta diventa strumento di controllo.

2) Sono “estranei” al territorio. Essi spesso sono collocati in luoghi isolati, lontani dai servizi quali ospedali, scuole e supermercati.
3) Sono carenti nelle condizioni igienico-sanitarie. Questa condizione è dovuta alla scarsa manutenzione o l’assenza dei servizi dedicati all’acqua, alla luce, al gas, alle fogne.
4) Sono precari. Le ragioni di questa situazione sono due: la facile usura delle roulotte e container, la mancanza del possesso effettivo della soluzione abitativa e/o del terreno.

Oltre ai campi, esistono anche altre forme di abitare, come le case private di proprietà o in affitto, oppure le case dell’edilizia pubblica; tuttavia, è difficile per il popolo rom accedere a queste alternative abitative per via delle scarse risorse economiche, del pregiudizio e delle discriminazioni nei loro confronti (Di Noia, 2016b).

Per sopperire a queste mancanze i rom hanno “creato” delle nuove forme di abitare; da una parte si sono organizzati occupando vecchie fabbriche o capanni industriali, questo è avvenuto soprattutto nelle grandi metropoli, dall’altra parte, vivendo all’interno dei “campeggi” e spostandosi di parcheggio in parcheggio, oppure fermandosi nelle aree sosta o sui cigli delle strade (Associazione 21 luglio, 2021).

3.1.3 La chiusura e il superamento del campo

Il campo non è una soluzione abitativa di lungo periodo; essi, com’è stato visto precedentemente, sono spesso sottoposti a chiusure cicliche, la cui decisione nella maggioranza dei casi è imposta dall’alto.
Sono tre i modi in cui la chiusura o il superamento del campo può avvenire. Il primo concerne lo sgombero forzato, le persone vengono obbligate a lasciare quel territorio; il secondo riguarda lo sgombero “indotto”, ovvero l’allontanamento della popolazione dai campi che avviene sotto forti pressioni da parte delle autorità locali; infine, può esserci la decisione “volontaria” da parte della popolazione di allontanarsi dai campi e dirigersi verso altre zone (Associazione 21 luglio, 2021).

Gli sgomberi forzati, così com'è stato sottolineato nella comunicazione generale numero 7 del 1997 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, possono essere utilizzati solo come ultima possibilità e devono seguire i seguenti princìpi:

1) consultazione anticipata delle persone coinvolte,
2) preavviso per gli interessati,
3) informazioni sui procedimenti dello sgombero e sulle alternative abitative,
4) presenza dei rappresentanti governativi durante gli sgomberi,
5) identificazione di tutto il personale che porta a compimento lo sgombero,
6) impossibilità di condurre gli sgomberi in cattive condizioni metereologiche o durante la notte,
7) disporre compensi per le perdite subite,
8) possibilità, se consentito, di accedere al ricorso legale.

Per quanto concerne gli sgomberi indotti essi sono diventati, nel corso degli anni, dei mezzi più economici e allo stesso tempo meno criticati per "liberare" una zona "occupata" dalla popolazione rom. I mezzi che vengono usati per raggiungere questo scopo sono principalmente tre: minacce di azioni giudiziarie sui minori, controlli indiscriminati e contributi economici (Associazione 21 luglio, 2021).

D'altro canto, ha preso piede il cosiddetto sgombero volontario dovuto in particolare alla decisione abbracciata da parte di alcune gruppi di rom rumeni, di fare rientro in Romania; la scelta è dovuta da una parte alle pessime condizioni socioeconomiche vissute in territorio italiano, che con la pandemia dovuta al Covid-19 si sono addirittura accentuate, dall'altra alle nuove opportunità che la Romania, in quanto paese in crescita economica può offrire (Associazione 21 luglio, 2021).

Lo sgombero è stato visto spesso come l'unica soluzione al superamento del campo, l'unica politica attuabile, le cui conseguenze non vengono considerate. Lo sgombero come è stato spiegato da Brembilla e Vitale (2009) crea un sentimento di perdita, sia materiale per quanto concerne gli oggetti, sia relazionale dato che lo sradicamento dal territorio comporta la perdita delle relazioni di vicinato e dei rapporti educativi-scolastici, in caso di minori.

Lo sgombero è un trauma per la popolazione che lo subisce, a renderlo ancora più grave oltre al fatto in sé si aggiunge che spesso esso non è preceduto da nessuna comunicazione

o notifica ufficiale, che avviene in presenza di un numero elevato di personale di pubblica sicurezza rispetto al numero dei rom da sgomberare e che alcune volte si verificano episodi di violenza verbale e fisica (Associazione 21 Luglio, Fondazione Michelucci & Associazione Amalipé Romanò, 2014).

3.1.4 Dati sull'Italia

Secondo le stime fatte dall'Associazione 21 luglio (2021) attualmente, sono circa 17.800 i rom che vivono all'interno dei campi, di cui all'incirca 11.300 all'interno dei campi formali presenti sul territorio; la metà dei rom che vi risiedono sono cittadini italiani. Invece, i rom che vivono nei campi informali sono circa 6.500 e quasi tutti sono rumeni.

I campi formali presenti in Italia attualmente sono 109, l'ultimo dei quali è stato costruito nel 2018 in provincia di Napoli (Associazione 21 luglio, 2021), nonostante l'entrata in vigore della strategia nazionale nel 2011 che prevedeva il superamento della condizione di emergenzialità abitativa in cui i rom versano.

Bisogna evidenziare però che il numero dei campi formali è minore rispetto a 5 anni fa, nel 2016 si contavano infatti 149 insediamenti formali, anche se in svariati casi la chiusura di questi campi è dovuta allo sgombero forzato e non alla collocazione delle famiglie in abitazioni consone alle loro necessità, azione che però è avvenuta in alcuni casi.
Secondo la ricerca condotta dall'ISTAT (2021) nel 2019 in Italia erano presenti almeno 373 insediamenti, formali e informali, che coinvolgevano 125 comuni italiani.
È stato previsto dall'Associazione 21 luglio, nel rapporto del 2021, che nei prossimi mesi avvenga il superamento di 15 campi formali situati nelle seguenti regioni: Lazio, Liguria, Piemonte, Sardegna e Toscana. Queste chiusure rientrano nei diversi progetti attivati all'interno della Strategia nazionale per i rom.

3.1.5 I progetti per il superamento del campo

La ricerca condotta dall'ISTAT (2021) concernente l'analisi dei progetti di transizione abitativa permette di avere un'immagine più chiara sulle attività avviate nel territorio italiano per superare la condizione di emergenzialità abitativa della popolazione rom.

Dai dati raccolti emerge che tra il 2012 e il 2020 sono stati attivati, nel quadro della strategia nazionale, 89 progetti in 42 comuni italiani, volti a migliorare le condizioni abitative della popolazione rom e conseguentemente la loro fuoriuscita dal campo.
È da tenere in mente che i dati elaborati dalla ricerca possono risultare incompleti, innanzitutto perché è stato scelto di contattare solo i comuni con più di 15 mila abitanti e, in secondo luogo perché sono frutto dell'adesione spontanea da parte dei comuni a questa indagine e alla loro conseguente risposta ai questionari previsti per la raccolta delle informazioni.
È interessante scoprire che questi progetti hanno coinvolto 1342 famiglie beneficiarie per un totale di 3104 individui, e che la Sardegna risulta tra le prime regioni per il numero di famiglie coinvolte negli stessi, si tratta infatti di 174 nuclei per un totale di 843 persone, di cui 475 nel comune di Cagliari.

È importante prendere in esame i risultati emersi dalla ricerca dell'ISTAT perché possono aiutare ad avere uno sguardo generale sulle politiche abitative introdotte da ogni comune per fronteggiare le precarie e inadeguate condizioni abitative in cui svariate famiglie rom versano.
Gli alloggi che sono stati messi a disposizione nei progetti sono stati diversi, è stato quindi forse compreso che, per il superamento del campo gli strumenti devono essere molteplici e devono rispondere ai bisogni della popolazione.
I 42 comuni presi in esame, tra cui Cagliari, hanno messo a disposizione le seguenti possibilità (ISTAT, 2021):

1) alloggi appartenenti all'edilizia residenziale pubblica,
2) abitazione nell'edilizia privata,
3) terreni con case mobili,
4) microaree,
5) case per anziani,
6) beni confiscati alla mafia,
7) reinsediamento nel paese d'origine,
8) dislocazione in altri territori.

Spesso insieme al reperimento di alloggi adeguati e consoni per le famiglie sono stati attivati alcuni servizi di supporto alla popolazione quali (ISTAT, 2021):

1) servizi di accompagnamento all'autonomia abitativa,

2) servizi di mediazione nel quartiere in cui le famiglie sono andate ad abitare,
3) servizi di supporto per l'orientamento delle pratiche legali riguardanti in maniera particolare la regolarizzazione sul territorio italiano,
4) contributi economici sporadici,
5) sussidi per il pagamento.

Nonostante i progetti attivati, l'Associazione 21 luglio nel report del 2021 afferma che gli sgomberi forzati siano stati almeno 70 nel 2020; questo evidenzia che per quanto ci fossero dei progetti attivi e per quanto, a causa dell'emergenza sanitaria, con il d.l. 18 del 2020 gli sgomberi fossero stati bloccati essi hanno comunque continuato ad aver luogo.
Gli sgomberi forzati sono proseguiti anche nel 2021, solo nel primo semestre ne sono avvenuti 39, in aperto contrasto con la raccomandazione 2021/C93/01 del Consiglio europeo dello stesso anno, la quale al punto 10 rimarca il dovere da parte degli stati di garantire alla popolazione rom degli alloggi adeguati e di prevenire gli sgomberi forzati.

3.1.6 Dati sulla Sardegna

Secondo l'Associazione 21 luglio (2021), l'isola sarda conta attualmente al suo interno 7 campi formali in cui risiedono 484 persone tutte provenienti dall'ex Jugoslavia; tuttavia, per i prossimi anni è stato previsto il superamento di tre campi: il campo in Vicolo San Lorenzo a Sassari, il campo a Selargius e il campo in via Rockfeller ad Oristano.
Nel Piano di Azione Locale (P.A.L.) redatto dal comune di Cagliari all'interno della strategia nazionale, promosso dall'UNAR e con i finanziamenti del PON Inclusione, è stato dichiarato che i campi presenti sul territorio siano 12, situati a: Arborea, Ghilarza, Nuoro, Pabillonis, San Gavino Monreale, San Nicolò d'Arcidano, Porto Torres, Sassari 1, Sassari 2, Selargius, Carbonia, Monserrato.

3.2 LA CONDIZIONE SANITARIA

La condizione di salute dei rom presenti in Italia è tragica sia per l'inadeguatezza delle politiche attuate nei confronti di questo popolo che per le condizioni di marginalità in cui esso versa; disoccupazione e inattività che comportano condizioni di povertà importanti, abbandono scolastico e quindi scarsa formazione, ma soprattutto le inadeguate condizioni abitative, sono tutte concause che condizionano lo stato di salute.

In questa sezione si proverà a identificare quali siano gli elementi che maggiormente condizionano lo stato di salute dei rom, quali siano le politiche attuate nei loro confronti e quali siano i diritti che dovrebbero godere in questo ambito.

3.2.1 Fattori che incidono sullo stato di salute

Prima di comprendere quali siano gli elementi che influenzano lo stato di salute è importante ricordare che il benessere fisico è strettamente collegato a quello psicologico, essi sono spesso interdipendenti e al tempo stesso influenzati da altri i fattori. Tra di essi è possibile individuare: la posizione del soggetto all'interno della società, infatti, più sarà alta, maggiore sarà lo stato di salute; la quantità delle relazioni sociali, un numero elevato indica una vasta rete di supporto che a sua volta equivale ad un maggior benessere; il contesto di vita in cui è immerso, vivere in luoghi salubri, lavorare in condizioni ottimali e accedere ai servizi incidono in maniera positiva sullo stato di salute. Infine, <<l'epidemiologia del corso di vita>> (Zanin & Ferrero, 2014, p.38), intendendo con quest'ultima tutte quelle situazioni che si creano nella vita di un individuo che favoriscono lo sviluppo di patologie.

Nello specifico per i rom sono stati identificati da Perocco (2016, p.54), cinque fattori che condizionano il loro stato di salute: <<la condizione abitativa, la tipologia dei campi, la cittadinanza, lo status legale e il contesto locale di insediamento>>.

I rom, e in particolare coloro che vivono nei campi, si trovano alla base della piramide sociale, anzi, spesso sono al di fuori di essa, sono emarginati e questo sia da un punto di vista spaziale che relazionale.

Infatti, è possibile notare come la condizione strutturale e l'ubicazione dei campi siano fattori che incidono in maniera importante sullo stato di salute. Spesso i campi collocati in luoghi insalubri come vecchie discariche, vecchie fabbriche, vicino ai raccordi stradali, e in aggiunta, in svariati casi, non essendo forniti di servizi quali acqua, luce e gas, rendono la popolazione rom maggiormente esposta a contrarre malattie infettive ed essere vittima di incidenti domestici.

Riguardo l'ambito relazionale, è possibile invece affermare che, sia per i pregiudizi che la società ha nei confronti dei rom e sia a causa dei continui spostamenti imposti dalle

chiusure forzate dei campi, è difficile per questo popolo radicarsi nel territorio, e creare legami stabili e duraturi.

3.2.2 Il diritto alla salute

L'accesso ai servizi sanitari e quindi alle cure è strettamente connesso allo status legale che, com'è stato già evidenziato, per quanto concerne la comunità rom è altamente variegato, creando delle differenze sostanziali a seconda che una persona rom sia un cittadino italiano, un cittadino europeo o un cittadino extracomunitario.

Il diritto alla salute è garantito nella Costituzione italiana *ex* art. 32 che afferma che la salute è un diritto individuale nonché un interesse collettivo e che in caso di indigenza, le cure saranno erogate in maniera gratuita. È importante notare che nel suddetto articolo non viene in alcun modo fatto riferimento alla cittadinanza; il diritto alla salute deve essere interpretato quindi come spettante a ogni individuo presente sul territorio italiano (Zanin & Ferrero, 2014).

Nonostante questo, a seconda dello status legale in caso di cittadino non italiano le possibilità d'accesso alle cure sono diversificate.
In caso di cittadini stranieri comunitari, il diritto all'assistenza sanitaria è sancito nel d.lgs. 30 del 2007, poi accompagnato da due note informative del Ministero della Sanità[26], nelle quali si differenziano i cittadini europei a seconda della durata della loro permanenza sul territorio. I cittadini comunitari che soggiornano sul territorio per un periodo massimo di tre mesi e che sono in possesso della tessera TEAM (Tessera Europea Assicurazione Malattie), possono accedere solamente alle cure urgenti o indifferibili. Invece, per quanto concerne i cittadini soggiornanti per un periodo superiore ai tre mesi, essi devono obbligatoriamente iscriversi al servizio sanitario nazionale (SSN).
Al contrario, per quanto concerne i cittadini stranieri extracomunitari, il diritto alla salute viene predisposto tramite il d.lgs. 286 del 1998, il quale *ex* art. 34 sancisce l'obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale (SSN) per i cittadini stranieri, appartenenti a paesi terzi e regolarmente presenti sul territorio, ed *ex* art. 35, il quale prevede invece che

[26] Nota del 3 agosto del 2007 e nota del 19 febbraio del 2008.

per i cittadini extra-UE in condizione di non regolarità, siano garantite le cure urgenti, essenziali e continuative.

3.2.3 Le politiche sanitarie e l'accesso ai servizi

Per quanto riguarda le politiche sanitarie esse spesso sono emergenziali e basate sulla concezione dei rom come fascia della popolazione a rischio sanitario, quindi mosse da un'esigenza securitaria. Le politiche sono interventistiche e spesso caratterizzate da politiche di vaccinazione di massa per timore delle malattie infettive, tralasciando in toto le malattie croniche di cui questo gruppo della popolazione soffre.

Il carattere emergenziale ed interventistico di queste politiche non crea un ambiente favorevole all'instaurarsi di un rapporto tra i servizi sanitari di base e la popolazione rom. Oltre a ciò, per il popolo rom sono stati creati, in varie regioni, dei servizi appositi, tra questi si possono trovare i servizi relativi alla vigilanza igienico sanitaria dei campi imposta dalle leggi regionali e rimarcata dai regolamenti comunali; si perpetua così una forma di discriminazione, che vede i rom come "diversi", destinatari di politiche esclusive.

Questa discriminazione su base etnica non avviene solo in ambito sanitario, ma anche in quello sociale dove vengono creati appositi uffici rom.

Per la popolazione è difficile accedere ai servizi sanitari per diversi motivi, primo tra tutti, come è stato visto, è la questione dello status legale e quindi la differenziazione di accesso al servizio e alle cure spettanti; ma da non sottovalutare è la localizzazione del campo, che essendo spesso lontano dalle strutture medico-ospedaliere rende difficile raggiungere le stesse. Le barriere culturali e linguistiche, in alcuni casi, complicano maggiormente questa situazione, che spesso è accompagnata dalla perdita della documentazione sanitaria, dovuta agli sgomberi, non facilita i percorsi di cura e assistenza.

3.2.4 Dati sullo stato di salute dei rom in Italia

Prima di fornire qualche informazione relativa alle condizioni di salute della popolazione rom presente sul territorio italiano è importante tenere a mente che non esistono dati esaustivi in merito. Saranno quindi riportate qui le poche informazioni trovate in cui le ricerche sembrano concordare: aspettativa di vita più bassa, mortalità infantile più

elevata, maggiore incidenza delle malattie infettive, minore copertura vaccinale (Ricordy, A., Motta, F. & Geraci S., 2014; Commissione Europea, 2014; EPHA, 2018).

Le ricerche convengono nell'affermare che l'aspettativa di vita dei rom europei è più bassa rispetto alla popolazione *gagé* che risiede sullo stesso territorio, per quanto concerne l'Italia si parla di una differenza di 20 anni (Commissione Europea, 2014) a sfavore della popolazione rom.

Al contempo la possibilità di morte infantile risulta alta, in Italia secondo delle ricerche degli anni '90 si stima che interessasse 15.3 infanti rom su 1000, che è un numero effettivamente più alto rispetto a quello della popolazione non-rom, che si aggira intorno 4.4 bambini su 1000; una ricerca più recente, del 2009, stima che la mortalità tra i bambini rom sia riferibile a 9 su 1000 infanti (Ricordy, Motta e Geraci, 2014).

La popolazione rom è maggiormente a rischio anche per quanto concerne le malattie infettive, nonostante le ricerche in merito scarseggino, in tutti documenti incontrati è stato affermato che sembrerebbe che la popolazione rom sia maggiormente colpita da malattie quali: epatite A, B e C, morbillo, meningite, tubercolosi e HIV/AIDS (Ricordy, A., Motta, F. & Geraci S., 2014; Commissione Europea, 2014; EPHA, 2018).

Per quanto concerne le vaccinazioni, i rom risultano essere sotto la media nazionale, questo compromette in particolare la salute dei minori, sulla quale incide anche la scarsa nutrizione e le precarie condizioni abitative, le quali, a loro volta favoriscono l'insorgere nei bambini di malattie respiratorie, come asma e bronchite (Ricordy, Motta e Geraci, 2014).

La condizione sanitaria dei rom durante la pandemia per covid-19 è peggiorata, come confermano le notizie dell'ERRC (2020), le quali riportano che durante la pandemia all'interno dei campi rom ci fossero parecchie mancanze, partendo dalla mancanza di informazioni riguardanti la situazione sanitaria emergenziale in cui il paese si trovava e arrivando poi all'assenza di strumenti di protezione personale quali mascherine, disinfettante per le mani e prodotti di pulizia.
Si è aggiunta a questa precaria situazione una politica discriminante, infatti, in alcuni comuni, in caso di presenza di un caso confermato di coronavirus, non è stata isolata

solamente la persona interessata e le persone che erano entrate in contatto con essa, ma venne messa in quarantena l'intera comunità, l'intero campo.

3.3 LA CONDIZIONE EDUCATIVA

3.3.1 L'istruzione è un diritto

Il diritto all'educazione e all'istruzione è sancito da varie convezioni internazionali: art. 26 della Dichiarazione universale dei diritti umani, art. 13 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, art. 28 e 29 della Convenzione sui diritti del fanciullo.

All'interno della normativa italiana, è l'articolo 34 della Costituzione che sancisce l'obbligo e il diritto allo studio, indipendentemente dalle condizioni economiche, prevedendo la possibilità da parte dello Stato di stanziare fondi affinché sia reale la fruizione di questo diritto. In attuazione a questo articolo venne approvata nel 2013 la legge 296 che sancisce l'obbligo scolastico fino ai 16 anni e l'obbligo formativo fino ai 18.

3.3.2 Le politiche scolastiche

Le politiche educative rom, sulla stessa linea delle politiche abitative, infatti, spesso hanno ricalcato la strada della marginalizzazione e segregazione spaziale; le classi speciali, *Lacio Drom*, istituite nel 1965 e poi abolite nel 1982 ne sono un esempio. Esse sono al tempo stesso emblematiche per comprendere che sin da subito viene creata un'associazione tra minore rom e difficoltà scolastiche (Perisco & Sarnicelli, 2017). L'alunno rom viene trattato come nomade e straniero, le circolari degli anni '90 esplicitano questo atteggiamento, si parla di dialogo interculturale, come se i rom sul territorio italiano fossero tutti appena arrivati, non viene ancora una volta riconosciuta loro la presenza storica sul territorio.

3.3.3 La scolarizzazione dei minori rom

È difficile comprendere quale sia la reale condizione scolastica dei minori rom a causa della mancanza di dati onnicomprensivi. Tuttavia, dall'analisi dei vari documenti emerge che la scolarizzazione del popolo rom è di gran lunga inferiore rispetto a quella del resto della popolazione.

Questa situazione è dovuta a vari motivi, tra cui l'evasione dalla scuola, collegata probabilmente alla difficoltà da parte delle famiglie di ottenere la residenza, che conseguentemente comporta un'impossibilità da parte dello Stato di controllare – data la non comparizione nei registri anagrafici – l'espletamento dell'obbligo scolastico dei minori rom.
Ad aggravare la situazione c'è la condizione abitativa precaria e gli sgomberi ciclici forzati, che condizionano la continuità educativa del minore rom e favoriscono la perdita dei materiali scolastici; la poca sicurezza dell'alloggio, incide sulle possibilità di questi minori di frequentare con regolarità e serenità il contesto scolastico.

Ci sono delle difficoltà oggettive da parte della popolazione rom per quanto concerne la frequenza scolastica; uno dei problemi che i rom incontrano è la mancanza di servizi di trasporto pubblico che colleghino le abitazioni – i campi collocati spesso in zone periferiche – e le scuole. Quando il servizio è presente esso può essere esclusivo per i bambini rom, come dimostrano le ricerche di Saletti Salza (2004) e Pinna (2012), condotte rispettivamente la prima in alcune scuole torinesi e la seconda in alcune scuole del nord della Sardegna. Questi servizi puntano ancora una volta a segnare il bambino rom come bambino "nomade" abitante dei campi, rafforzano il pregiudizio e anziché favorire l'inclusione, ripropongono la differenziazione come risposta ad un bisogno specifico, ovvero quello di arrivare dall'abitazione a scuola in maniera sicura, si perpetuano così delle forme di esclusione.

Il pregiudizio perseguita i rom anche all'interno della scuola, la ricerca di Sorani (2004) condotta in alcune città italiane lo mette in evidenza, infatti, secondo i dati raccolti sono ancora svariati gli insegnanti che nonostante lavorino a stretto contatto con i minori rom da anni continuino a ritenere che alcuni atteggiamenti dei rom, quali il poco interesse per lo studio, la mancata partecipazione familiare al percorso scolastico del minore e il livello igienico insufficiente, siano caratteristiche proprie della cultura rom.

3.3.4 Alcuni dati

Secondo le ricerche il *survey* condotto da FRA (2011) in 11 stati europei, tra cui l'Italia, è emerso che solo 1 minore su 2 frequenta la scuola materna, l'Italia è in linea con la

media europea, infatti poco più che il 50% dei bambini rom presenzia alle attività educative, quando invece per gli altri minori questa percentuale è stata attestata al 90%.
L'obbligo scolastico invece parrebbe essere assolto da 9 bambini su 10, nel territorio italiano risultano essere poco più del 10% i minori rom che non frequentano la scuola dell'obbligo; invece, i bambini *gagé* sono circa il 5%. Risulta che poi solo il 15% dei rom arriva a concludere il percorso scolastico ottenendo il diploma, dato molto basso rispetto alla media concernente il resto della popolazione che si aggira intorno al 90%.

3.4 LA CONDIZIONE LAVORATIVA

La situazione lavorativa del popolo rom è definita da Basso (2016b, p.67) <<drammatica>> sia per il consistente numero di disoccupati sia perché in caso di occupazione essa avviene nel mercato sommerso.
I rom anche in ambito lavorativo sono vittime di discriminazioni ed emarginazione (Vitale, 2010) quindi risulta loro più difficile rispetto al resto della popolazione trovare un lavoro dipendente e svolgere lavori in autonomia. Secondo il *servey* di FRA del 2011, negli ultimi 5 anni più del 60% dei rom presenti sul territorio italiano affermano di essere stati discriminati, durante la ricerca di un'occupazione, per la loro appartenenza etnica.

3.4.1 La disoccupazione

Per quanto concerne la disoccupazione e inattività in Italia i dati mostrano come questa oscilli tra il 39% e 65%[27] della popolazione rom, questo per quanto concerne la componente maschile. Invece, la disoccupazione femminile risulta ancora più alta. Quest'ultima nei paesi dell'Europa dell'est – Romania, Bulgaria e Ungheria – secondo la ricerca di Stancu (2009), si aggira intorno al 90%, toccando in alcuni casi il 100%.

3.4.2 L'occupazione e il lavoro irregolare

I numeri sulle persone impiegate oltre ad essere molto bassi, fatto che già di per sé desta alquanta preoccupazione, si caratterizzano da una elevata percentuale, oltre l'80%, di rom

[27] Fonte dei dati Basso P. (2016). *Occupazione e condizioni di lavoro.* In "Le condizioni dei Rom in Italia" (a cura di) Di Noia L. (pp. 67-76) Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

occupati nel lavoro irregolare, che spesso risulta essere l'unica opportunità per poter sopravvivere (Rossi, 2011).

I rom sono occupati sia nel lavoro autonomo che in quello dipendente. Per quanto concerne il primo le attività che svolgono sono quelle tradizionali, infatti lavorano come artigiani e commercianti, anche se negli ultimi anni i rom si sono dedicati a nuove attività come il riutilizzo degli scarti della raccolta differenziata, la cura dello spazio verde e svuotare cantine. Inoltre, alcuni si sono specializzati come meccanici ed elettricisti (Basso, 2016b).

La raccolta del ferro e dei rifiuti rimane tutt'ora una delle principali attività svolte dai rom; infatti, Pinna (2012) nel suo elaborato racconta di come i rom vengano spesso definiti raccoglitori, ricalcando l'ottica primitiva in cui questi erano contrapposi ai cacciatori-produttori, che corrispondono invece al resto della società. Definirli tali significa riportare alla luce e rafforzare le dinamiche di prevalenza dei cacciatori sui raccoglitori, e allo stesso tempo sembra quasi un modo per rimarcare la loro arretratezza. La ricerca di Santelli (2017) descrive bene la condizione di quest'attività lavorativa nel contesto romano, i rom raccolgono il ferro e altri materiali di scarto per poi rivenderli e vivere di quelle vendite; nel documento si sottolineano le problematicità legate alla pratica di questo tipo di vita, per quanto concerne il luogo dove essa si svolge, o meglio la negazione del luogo dove si dovrebbe svolgere.

È in aumento il numero di rom dipendenti anche se i dati risultano ancora molto bassi, secondo il *survey* della FRA (2011), in Italia, solo il 10% dei rom erano occupati nel lavoro subordinato che risulta però essere usurante e dequalificante.

3.4.3 L'impiego femminile

La percentuale delle donne romni lavoratrici è bassissima, anche per quanto concerne il lavoro autonomo; come spiegato nel primo capitolo la donna all'interno della famiglia svolge i compiti di cura essendo lei responsabile della crescita dei figli. Nonostante ciò, è stato osservato che alcune donne lavorano anche al di fuori del contesto familiare e di cura, svolgendo mansioni quali la pratica dell'elemosina, la vendita di oggetti usati e la raccolta dei metalli, poi venduti alle aziende che si occupano del riciclaggio, attività che negli anni passati era tipicamente d'appannaggio maschile (Rossi, 2011).

CAPITOLO 4

IL *FRAMEWORK* EUROPEO, LA STRATEGIA ITALIANA E IL P.A.L. CAGLIARITANO

In risposta alla preoccupante condizione in cui versa la popolazione rom sul territorio europeo, l'Unione Europea nel 2011 ha elaborato il *framework* per le strategie nazionali di inclusione dei rom fino al 2020, sarà su si essa che si verte la prima parte di questo capitolo, si proseguirà poi con l'analisi della strategia nazionale italiana 2012-2020 elaborata in risposta alla richiesta europea, infine, si concluderà con la descrizione del Piano di Azione Locale (P.A.L.), elaborato dalla città di Cagliari nel 2020, per rispondere alle necessità della comunità rom presente sul territorio.

4.1 IL QUADRO DELL'UE PER LE STRATEGIE NAZIONALI DI INTEGRAZIONE DEI ROM FINO AL 2020

Il quadro dell'Unione Europea per l'integrazione dei rom, emanato nel 2011, è uno strumento di *soft law* che ha come obiettivo il superamento della condizione sfavorevole in cui i rom versano all'interno del territorio europeo. L'Unione Europea si propone come guida per il raggiungimento del medesimo quadro, promuovendo e coordinando le misure e le iniziative portate avanti dagli stati membri all'interno delle loro strategie, se decideranno di adottarne una, dato che non vi è posto alcun obbligo.

L'Unione Europea prevede di raggiungere questo obiettivo attivandosi in quattro ambiti: istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio. Emerge quindi che nonostante l'Unione Europea comprenda il ruolo che la discriminazione e l'antiziganismo giocano nell'ambito della marginalizzazione del popolo rom, essa prediliga affrontare quest'ultima dal punto di vista socioeconomico (Iusmen, 2018).

A rafforzare il quadro dell'UE, il Consiglio ha adottato nel 2013 la raccomandazione GUC378, primo strumento giuridico a favore della popolazione rom; essa si è focalizzata sugli ambiti precedentemente citati, rimarcando gli obiettivi che ogni stato membro

dovrebbe avere per la popolazione rom all'interno della propria strategia nazionale. Viene sottolineato che la responsabilità per l'integrazione del popolo rom è in capo a ogni singolo stato membro, che dovrebbe attivare ogni misura possibile affinché la condizione dei rom sul proprio territorio migliori.

4.1.1 I quattro assi europei

L'**istruzione** per il quadro europeo per l'inclusione è un punto centrale perché grazie ad essa è possibile ottenere un'occupazione migliore e uscire dalla condizione di povertà. La meta che l'Unione Europea si è prefissata per il 2020 in questo ambito concerne il completamento della scuola primaria da parte dei bambini rom, che vuole essere raggiunto tramite: la formazione di 1000 mediatori che riescano fare da ponte tra le scuole e le famiglie così da favorire la partecipazione dei minori, l'avvio di corsi di formazione per gli insegnanti che prevedano metodi di insegnamento innovativi, la promozione di programmi che permettano ai giovani rom di completare il ciclo scolastico precedentemente abbandonato.
La raccomandazione del 2013 rimarcherà questo punto invitando gli stati a garantire un eguale trattamento e medesime opportunità per tutti i giovani rom affinché essi possano concludere almeno la scuola dell'obbligo. Inoltre, in essa si sottolinea l'importanza di combattere la segregazione, di favorire l'accesso a servizi di qualità e di attivare dei percorsi educativi in base alle necessità del singolo alunno.

L'**occupazione** è il passo successivo, l'Unione Europea vorrebbe ridurre il divario occupazionale tra la comunità rom e il resto della popolazione. Per il raggiungimento di questo obiettivo si suggerisce agli stati membri di tutelare l'accesso dei rom al mercato del lavoro attraverso l'eliminazione delle possibili discriminazioni e garantendo dei servizi di orientamento lavorativo personalizzati. In aggiunta, viene consigliato di sostenere i rom nel lavoro autonomo anche attraverso il microcredito.
Anche in questo caso la raccomandazione del 2013 rimarca quanto la commissione europea aveva stabilito nel quadro per l'integrazione, viene dedicata un'attenzione particolare alla parità di trattamento nell'accesso al lavoro e nel lavoro stesso. L'Unione Europea si rifà in questo caso alla direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro.

Il terzo settore concerne **l'assistenza sanitaria**; come si è visto nel capitolo precedente, il divario di salute tra la popolazione rom e il resto della popolazione risulta ancora alto, l'obiettivo è dunque quello di ridurlo. Per fare ciò la commissione raccomanda agli stati di garantire l'assistenza medica alla popolazione rom, in particolare ai bambini e alle donne, attraverso il coinvolgimento del popolo rom nell'elaborazione dei progetti in ambito sanitario.

Con la raccomandazione del 2013 vengono specificati in maniera dettagliata gli obiettivi in questo ambito ovvero:

a) migliorare l'accesso al sistema sanitario;
b) facilitare la fruizione dei servizi sanitari, in maniera particolare quelli concernenti le cure di base, ginecologiche e pediatriche;
c) implementare i programmi di vaccinazione;
d) istruire circa l'importanza della salute.

Infine, la strategia si pone come obiettivo l'accesso all'alloggio pubblico, gli stati membri vengono incoraggiati a considerare il **problema abitativo** nella sua interezza e di affrontarlo con <<un approccio integrato>> (Commissione europea, 2011, p.8) che nella risoluzione del problema consideri anche gli altri obiettivi della strategia, mirando allo sradicamento della segregazione a cui questo popolo è sottoposto.

Dopo due anni, la raccomandazione sottolinea la necessità di rimuovere la marginalità e l'esclusione spaziale sofferta dai rom, rendendo possibile la fruizione dell'edilizia pubblica, e contemplando, se rispondente al bisogno della popolazione, la formazione di aree di sosta fornite di servizi.

4.1.2 I principi e le indicazioni del *framework* europeo

Nelle indicazioni per le strategie nazionali, è interessante vedere che l'Unione Europea consiglia agli stati di rifarsi ai 10 principi concernenti l'inclusione dei rom, ovvero i seguenti:

1. politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie,
2. approccio mirato esplicito ma non esclusivo,
3. approccio interculturale,
4. mirare all'integrazione generale,
5. consapevolezza della dimensione di genere,

6. divulgazione di politiche basate su dati comprovati,
7. uso di strumenti dell'Unione Europea,
8. coinvolgimento degli enti regionali e locali,
9. coinvolgimento della società civile,
10. partecipazione attiva dei rom.

In aggiunta, viene richiesto che ciascuna strategia stanzi un quantitativo considerevole di fondi nazionali per raggiungere degli obiettivi concreti che prestino una particolare attenzione alle aree nazionali più fragili. Inoltre, si esige che i progetti stilati all'interno della strategia nazionale siano frutto di una programmazione partecipata che coinvolga la comunità rom e i territori in cui essa risiede. In ultimo, viene ribadita l'importanza del monitoraggio e della valutazione dei progetti che si vogliono realizzare, oltre che la *governance* degli stessi; per quest'ultima l'Unione Europea sottolinea che deve essere identificato un ente che diventi un punto di riferimento-contatto e sovraintenda la strategia nazionale e i suoi progetti.
Nonostante le varie indicazioni date dall'Unione Europea, l'ambito dell'*assessment* rimane scoperto, perché non vengono né definiti gli indicatori per valutare l'andamento delle singole strategie nazionali né viene previsto un sistema di monitoraggio adeguato e ben dettagliato (Iusmen, 2018). In aggiunta, non vengono previste delle sanzioni in caso di non adempimento alle indicazioni previste a livello europeo e a quelle prefissate nelle strategie nazionali (Bartlett, Gordon & Kamphuis, 2015).

4.1.3 I fondi europei

L'Unione Europea rammenta agli stati che devono e possono usare i finanziamenti a loro assegnati, in particolare quelli appartenenti al Fondo Sociale Europeo (FSE) e al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), ai quali si aggiungono i finanziamenti previsti per i progetti di micro-finanza[28] e per i programmi di innovazione sociale[29], nonché il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR).
Infatti, per consolidare quanto è stato detto, nel regolamento 1304/2013 relativo al FSE viene evidenziato al primo punto, come esso debba essere usato per l'implementazione delle strategie nazionali per l'integrazione del popolo rom. Esso mette però una

[28] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:em0030
[29] http://euclidnetwork.eu/our-actions/social-innovation-investment/social-innovation-europe/

condizione ovvero che l'accesso a questi finanziamenti possa avvenire solamente se è presente un meccanismo di monitoraggio per la strategia nazionale, però come sottolinea Iusmen (2018) sembra che la Commissione si basi solamente sulle intenzioni e sugli *output* senza tenere in considerazione l'implementazione delle strategie stesse.

4.1.4 La prospettiva di genere

Il quadro dell'UE per l'integrazione dei rom, per quanto concerne le donne non tiene in considerazione i diritti delle stesse e la giustizia sociale a cui si dovrebbe puntare, ma mette in evidenza solamente tre aspetti: lavorativo, scolastico e sanitario (Vincze, 2014). Non vengono portate avanti delle misure specifiche concernenti le donne, nonostante, anche nell'unica raccomandazione del Consiglio, sia stata esplicitata la necessità di prestare attenzione alla dimensione di genere (D'Agostino 2016). Necessità che in realtà è uno dei princìpi, elaborati dalla Commissione Europea nel 2009 durante il primo *summit* sui rom.

Anche la risoluzione del parlamento del 10 dicembre del 2013[30] sugli aspetti di genere del quadro europeo, rimarcherà questa necessità, affermando che ancora molteplici azioni debbano essere compiute a favore delle donne romni. Tra di esse sicuramente l'attivazione di percorsi di *empowerment* che permettano alle donne romni di essere effettive agenti della propria vita e della propria comunità, anche rispondendo con azioni concrete – tuttora assenti nella maggior parte dei paesi europei – alla condizione di vulnerabilità in cui esse giacciono. In linea generale, si rimarca la necessità di affrontare la programmazione in maniera tale che venga presa in considerazione la prospettiva di genere, avendo come riferimento bisogni specifici di questo gruppo, come ad esempio la minore alfabetizzazione e scolarizzazione rispetto alla componente maschile e una percentuale più bassa di partecipazione in ambito lavorativo.

4.1.5 Antiziganismo e discriminazione

Secondo Iusmen (2018) il quadro europeo e le strategie nazionali non riescono a rispondere alle discriminazioni di cui i rom sono vittime poiché non prendono in considerazione l'antiziganismo come una delle principali cause alla base della condizione dei rom. Infatti, il *framework* affronta la problematica situazione in cui giacciono i rom

[30] La risoluzione citata è la P7_TA(2013)0545.

solamente da un punto di vista sociale ed economico; mancano gli obiettivi specifici che combattano il razzismo verso i rom e mancando quelli, anche la programmazione nei quattro ambiti non risulta del tutto efficiente.

4.2 STRATEGIA NAZIONALE

La strategia nazionale dell'Italia per l'inclusione del popolo rom è stata promulgata nel 2012, in essa vengono definite le azioni che lo stato italiano ha intenzione di portare avanti per raggiungere gli obiettivi prefissati dal *framework* europeo 2011-2020.
L'approccio che è stato usato per l'implementazione della stessa è interministeriale, ovvero sono stati coinvolti il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero della Salute, il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Educazione, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e l'Unione delle Province Italiane (UPI) (De Vito, 2018).

Il governo italiano del tempo aveva deciso di iniziare la definizione della strategia indicando innanzitutto il punto di contatto nazionale, ovvero Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), il suddetto è stato istituito con l'articolo 7 del d.lgs. 215/2003 in attuazione della direttiva 2000/43/CE con il compito di fornire supporto alle persone vittime di discriminazione, sensibilizzare circa il tema delle discriminazioni e dei diritti umani e monitorare, redigendo annualmente un rapporto, la situazione delle discriminazioni in Italia.
All'UNAR è stato dato il compito di sovraintendere la strategia e di coordinare le azioni nazionali, regionali e locali.
È possibile notare che l'UNAR nel fare ciò abbia incontrato alcune difficoltà: l'assenza di una definizione esatta dei fondi per esso stanziati e la mancanza di coinvolgimento delle persone rom all'interno di questo ufficio (Bartlett, Gordon & Kamphuis, 2015). Inoltre, la mancata indipendenza di questo ufficio fa sì che esso non abbia alcun potere coercitivo (De Vito, 2018), si trova quindi impossibilitato a imporre sanzioni in caso di contravvenzioni alla strategia stessa (Associazione 21 Luglio, Fondazione Michelucci & Associazione Amalipé Romanò, 2014).

Per la realizzazione degli obiettivi che la strategia si è prefissata, la stessa ha reputato necessaria la costruzione di un sistema di *governance*, che si vuole realizzare tramite l'attivazione di:

1) Tavolo interministeriale;
2) Cabina di regia regioni ed enti locali;
3) Forum comunità rom, sinti e caminanti;
4) Tavoli nazionali, tra cui quelli concernenti i quattro ambiti d'azione: educazione, lavoro, salute e alloggio;
5) Gruppi di lavoro;
6) Tavoli regionali e locali.

Anche la strategia italiana, rifacendosi al quadro europeo, ha come obiettivo principale l'inclusione economica e sociale; la lotta contro le discriminazioni e l'antiziganismo appaiono in secondo piano, nonostante all'interno della strategia si rimarchi la volontà di utilizzare un approccio basato sul riconoscimento dei diritti umani, che lotti contro le discriminazioni e che presti attenzione alla prospettiva di genere.
Come sarà sottolineato dalla Commissione nel 2013, risulta che la normativa in ambito di tutela contro la discriminazione non sia stata ancora adottata capillarmente sul territorio, i rom non vengano informati sui propri diritti e sule tutele a loro spettanti, e non viene fatto alcuno sforzo per combattere la discriminazione contro le donne, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento minorile in ambito lavorativo.
L'unica nota positiva concerne *Dosta*! che significa 'basta' in *romanes*, essa è una campagna sponsorizzata dal Consiglio d'Europa a cui l'Italia ha deciso di aderire nel 2010. Ha come obiettivo quello di informare e combattere il pregiudizio nei confronti dei rom; successivamente verrà trasformata in un'attività permanente e continua sponsorizzata dall'UNAR (Commission, 2016).
Nonostante questa iniziativa, risulta però ancora poco efficace la legge antidiscriminatoria, così come è insufficiente l'approccio mediatico volto a decostruire i pregiudizi (Commission, 2014).

La strategia italiana d'inclusione si basa su otto princìpi:

1) Integrazione e sussidiarietà. Intendendo con il primo la necessità di avviare un approccio integrato che prenda in considerazione sia tutte le dimensioni dell'inclusione della comunità rom, sia tutte le risorse presenti sul territorio. Il

secondo invece sta ad indicare la necessità che ogni attore abbia le sue responsabilità, i propri obiettivi e azioni per il conseguimento degli stessi.

2) Coordinamento e condivisione. Questi termini sottolineano la necessità di una *governance* forte che riesca a guidare e allineare tutti gli attori e i progetti attivi in seno alla strategia.
3) Informazione e mediazione. Princìpi indicanti l'importanza di comunicare quanto si sta facendo, favorire il dialogo tra i diversi *stakeholders*, nonché mediare tra la comunità rom e il resto della popolazione.
4) Identità e cambiamento. Con essi lo stato italiano sottolinea quanto sia fondamentale che il popolo rom abbia la possibilità di essere totalmente sé stesso, orgoglioso della propria storia e cultura.

Sulla base di questi princìpi vengono definite le misure di sistema che lo stato italiano intende adottare per il raggiungimento dell'inclusione del popolo rom.

4.2.1 Le misure di sistema

Il primo punto concerne il ***capacity-building***, ovvero il miglioramento delle competenze di programmazione e di azione concernenti le politiche di inclusione. Per raggiungere il suddetto è stata stabilita l'istituzione di piani locali, il sostegno alle regioni per la declinazione delle politiche di inclusione, la creazione di gruppi di lavoro per contrastare la carenza di dati, per risolvere l'apolidia di fatto, per l'utilizzo delle risorse economiche già stanziate e quelle nuove europee a cui si può accedere, e infine, la definizione di indicatori volti al monitoraggio e la valutazione della strategia nazionale.

In merito a quest'ultimo punto, è da notare che non sono sati elaborati né dei criteri per valutare l'impatto della strategia, tantomeno un sistema che valuti l'efficacia e l'efficienza della stessa e che sia in grado di aggiustarla se necessario (Commissione, 2012).

Ad un anno dall'elaborazione della strategia risultava ancora carente il dialogo con la società civile e il suo coinvolgimento unitariamente a quello dei rappresentanti rom. I dati concernenti la popolazione, necessari per l'avvio di politiche efficaci, non risultano ancora raccolti, né sono state individuate le comunità che si trovano in condizioni di povertà estrema. Il sistema di valutazione non è stato ancora elaborato, tantomeno quello di segnalazione per la riprogrammazione (Commissione, 2013). In aggiunta, al 2015

risulta che le responsabilità concernenti l'applicazione della strategia non siano state definite né attribuite ai diversi attori, in più tra questi ultimi non vi è comunicazione (Bartlett, Gordon & Kamphuis, 2015).

Il secondo punto riguarda la creazione di un **sistema integrato** che si batta contro le **discriminazioni**. Per fare ciò è stata predisposta la creazione di un centro nazionale che diventi un punto di analisi delle discriminazioni nel territorio italiano, che raccolga i dati, gli stili e i criteri d'intervento; che promuova la formazione degli operatori del settore e che renda partecipi sia il popolo rom che le organizzazioni del terzo settore che si occupano di rom e di discriminazioni. Questo in parte è stato fatto, grazie al *Contact Centre* istituito nel 2009 all'interno dell'UNAR con il compito di raccogliere segnalazioni, denunce e testimonianze e fornire informazioni, orientamento e supporto (Commissione, 2019).

Proseguendo, il terzo punto si focalizza sull'**informazione** concernente la condizione dei rom e sulla **sensibilizzazione** riguardo la loro storia e il razzismo nei loro confronti. La realizzazione di questo obiettivo è promossa tramite dei programmi che mirano al miglioramento delle competenze degli operatori dei servizi, all'implementazione della mediazione in ambito minorile, alla formazione come mediatrici per donne romni avente come fine ultimo l'inserimento sociale, alla creazione di progetti per la partecipazione attiva dei giovani rom, alla promozione di campagne di sensibilizzazione sul *samudaripens*, sulle discriminazioni subite e sugli stereotipi.
A livello nazionale però non molto è stato fatto, infatti, non viene fatto riferimento al *samudaripen* nella legge[31] di istituzione del Giorno della Memoria.

L'ultimo punto concerne la **partecipazione** dei rom nei processi decisionali. Affinché ciò accada la strategia ritiene fondamentale che si stili una lista di soggetti e organizzazioni rom, che si formi del "Forum delle comunità rom e sinte", e infine che si avvii la sperimentazione del modello di partecipazione.
Non viene specificato come sia previsto il coinvolgimento dei rom nella programmazione e implementazione della strategia (Commissione, 2012), risulta infatti che nessuna

[31] Legge 211 del 2000.

persona rom sia stata coinvolta nella definizione della strategia nazionale (Bartlett, Gordon & Kamphuis, 2015).

Solo nel 2017 verrà creata la Piattaforma nazionale rom e sinti che raccoglie al suo interno 79 associazioni, l'obiettivo è quello di creare un luogo in cui i rappresentanti rom, la società civile e le istituzioni possano dialogare. In seno ad essa si costituirà anche il Forum delle comunità rom e sinte composto da 25 associazioni, con il compito di monitorare l'implementazione della strategia, identificare le buone pratiche e proporre misure innovative. Traspare però che nonostante il coinvolgimento della comunità rom essi non sono realmente attivi nel processo decisionale; inoltre, solo alcuni rom con un alto livello di educazione vengono considerati adeguati a valorizzare la propria comunità (Commission, 2019).

È da segnalare un progetto positivo mirante alla partecipazione dei rom nel processo decisionale, "*To.Be.Roma – Towards a better cooperation and dialogue between stakeholders inside the National Roma Platform*", esso punta a sua volta a favorire l'*empowerment* femminile e giovanile, nonché a favorire il dialogo tra la comunità rom e i molteplici attori politici per avviare degli interventi che rispondano alle necessità del popolo rom.

4.2.2 I quattro ambiti di intervento

Per quanto concerne i quattro ambiti su cui il *framework* europeo invita a lavorare, la strategia nazionale ha stabilito che per quanto concerne l'**istruzione** sono tre gli obiettivi che vuole ottenere: incoraggiare la scolarizzazione, sostenere la formazione universitaria e facilitare il dialogo e la collaborazione tra scuola, territorio e famiglie.

Come verrà però sottolineato nella comunicazione della commissione del 2012[32], l'Italia, pur rispondendo alle richieste fatte dall'Unione Europea all'interno del quadro d'inclusione, non prevede delle azioni volte alla rimozione della segregazione in ambito scolastico. A conferma di ciò la Commissione evidenzierà nella comunicazione del 2014[33] che ancora almeno l'8%[34] dei bambini rom è soggetto a segregazione all'interno delle scuole italiane.

---

[32] Comunicazione COM(2012) 226 final.
[33] Comunicazione COM(2014) 209 final.
[34] Dati estrapolati dalla Comunicazione COM(2014) 209 final, p.5.

Come cita il *working document*[35] del 2014 della Commissione, nonostante l'avvio del "progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti" in 13 città italiane, i fondi stanzianti risultano ancora poco sostanziosi. Parrebbe inoltre assente la promozione di metodi inclusivi per l'insegnamento, la spinta alla frequentazione della scuola secondaria e la possibilità degli adulti di riprendere e completare il percorso formativo (Commissione, 2016), nonché il supporto al passaggio dal mondo scolastico a quello lavorativo (Commission, 2019).
Quello che traspare è nonostante siano presenti siano presenti dei progetti volti all'inclusione scolastica e alla prevenzione dell'abbandono scolastico, essi siano attivi sono in alcuni territori, seza che vi sia una progettazione a livello nazionale che porti al raggiungimento degli obietti fissati dalla strategia (Commission, 2019).

In **ambito lavorativo**, gli obiettivi sono i seguenti: caldeggiare la formazione per l'inclusione lavorativa, regolarizzare il lavoro irregolare o precario e incoraggiare il lavoro autonomo e avviare progetti per il supporto all'inserimento nel mercato del lavoro. L'Italia in questo ambito risulta carente, se si paragonano le richieste europee e la risposta italiana, sarà possibile vedere che la strategia per l'occupazione non prevede: obiettivi concreti, azioni mirate per la parità di trattamento, iniziative specifiche per il popolo rom, l'inclusione nel settore lavorativo pubblico e un approccio integrato (Commissione, 2012). Inoltre, al 2016 non è stato previsto nessun tipo di misura che favorisca il lavoro indipendente e che rimuova le difficoltà d'accesso al mondo lavorativo (Commissione, 2016).
Come in ambito educativo anche nel suddetto manca una programmazione nazionale efficiente sono infatti presenti solo dei programmi regionali[36] per l'inclusione lavorativa del popolo rom, e nessuna misura concreta è stata attivata per combattere le discriminazioni per accedere al lavoro e sul luogo di lavoro stesso (Commissione Europea, 2019).

La **salute** è il terzo ambito, anche in questo caso gli obiettivi sono tre: facilitare l'accesso ai servizi sociali e sanitari, incoraggiare la fruizione dei sevizi di medicina preventiva

[35] *Working document* SWD(2014) 121 final.
[36] Si veda p.102 del *Report on the implementation of the Roma integration strategies 2019*.

nella sfera della riproduzione e dell'infanzia, coinvolgere i rom qualificati nei servizi sociali e sanitari.
La strategia risulta in linea generale carente, la commissione nel 2012 sottolineerà come infatti siano del tutto assenti delle azioni necessarie per il miglioramento delle condizioni sanitarie che sfruttino le strutture presenti sul territorio nazionale nonché siano mancanti delle misure specifiche che migliorino la salute del popolo rom.
Due anni dopo la situazione non si è modificata, nonostante la Commissione sottolinei l'importanza del progetto "TroVARSI", ovvero una campagna vaccinale per i bambini rom; l'efficacia delle politiche sanitarie per il popolo rom attive sul territorio non è ancora stata valutata e né sono state prese in considerazione delle possibili modifiche per migliorare le suddette (Commission, 2014). Ancora una volta mancano le misure volte ad eliminare le difficoltà incontrate dal popolo rom per accedere ai servizi sanitari (Commissione, 2016), in particolare la Commissione nel 2019 sottolineerà la problematicità legata allo status legale e la fruizione dei servizi.

In ultimo, si trova l'**abitare**, per il quale viene predisposta la cooperazione fra le istituzioni per garantire l'accesso all'alloggio, la presenza di molteplici soluzioni abitative che rispondano alle necessità della comunità rom e la formazione degli enti locali sui fondi stanziati per le politiche abitative a cui possano avere accesso.
Le carenze in questo ambito concernono la mancanza di misure che si avvalgano delle risorse già presenti sul territorio, allo stesso tempo non sono pervenute delle soluzioni in risposta alle esigenze abitative specifiche della popolazione e, in ultimo, un approccio realmente integrato ancora non è stato sviluppato (Commissione, 2012 e Commission, 2014). La situazione al 2016 non pare essere cambiata, le precarie e discriminati condizioni in cui i rom sono costretti ad abitare ancora sussistono (Commission, 2016). La strategia nazionale non sembra avere avuto nessun effetto nel cambiamento delle politiche locali dell'abitare, anzi sembra che ci sia una considerevole discrepanza tra le indicazioni nazionali e le azioni locali, come dimostrano i continui finanziamenti per i campi monoetnici destinati ai rom (De Vito, 2018)[37] o il susseguirsi degli sgomberi forzati che si protraggono tuttora nel 2021.

[37] Per approfondire si rimanda al report di De Vito, 2018, p.25.

4.2.3 I fondi

La strategia ha stabilito che i fondi spettanti ai progetti sono da trovarsi: nei finanziamenti nazionali già destinati alla popolazione rom[38], nei fondi del FSE e del FESR per l'obiettivo convergenza, nei finanziamenti del fondo europeo per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, nelle risorse del Dipartimento delle Pari Opportunità e del Ministero dell'Interno, nei fondi stanziati per i Programmi Operativi Regionali.

I fondi nazionali rimangono però esigui, non seguendo quindi le indicazioni del *framework* europeo, infatti, la maggior parte dei programmi sono stati finanziati tramite il Fondo Sociale Europeo, il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, il *PROGRESS Program*[39], e il *Equality and Citizenship Rights Program* (De Vito, 2018).

Grazie ai fondi europei nel 2016 all'interno del Programma Operativo Nazionale Inclusione sono stati dati in gestione al UNAR 14 milioni di euro per la programmazione degli ambiti educativo, occupazionale e sanitario. Per l'ambito abitativo, negli ultimi quattro anni della strategia i fondi invece sono stati stanziati tramite il Programma Operativo Nazionale Metro (Bortone R. & Pistecchia A. 2019).

4.2.4 Le carenze della strategia nazionale

La strategia nazionale presenta dei limiti che hanno inficiato la sua piena realizzazione. Innanzitutto, la mancata indipendenza dell'UNAR e conseguentemente la sua impossibilità di sanzionare le amministrazioni che applicavano misure contrarie alla strategia nazionale. In secondo luogo, la mancanza di una *governance* efficiente in cui i ruoli e le competenze dei vari attori coinvolti siano ben definite. Inoltre, la gestione delle attività è risultata insoddisfacente per via del mancato coordinamento tra le iniziative portate avanti, per l'assenza di tempistiche definite e di strumenti e metodi prestabiliti per raggiungere gli obiettivi previsti dalla strategia. Infine, risulta pressoché assente il monitoraggio e la valutazione degli interventi, una parziale spiegazione potrebbe essere trovata nella difficile traduzione operativa della strategia, nella mancanza di dialogo tra i diversi livelli governativi e in particolare con le amministrazioni dei territori, che

---

[38] Si fa riferimento ai fondi stanziati per l'emergenza nomadi dichiarata nel 2008 in Lombardia, Lazio e Campania, a cui poi si erano aggiunte Veneto e Piemonte.

[39] PROGRESS è un programma europeo concernente l'occupazione, la protezione sociale e l'integrazione, che dal 2014 è entrato a far parte Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI), insieme al programma EURES e allo strumento finanziario "Microfinanziamenti e imprenditoria sociale".

diventano le effettive responsabili dei progetti e le uniche a conoscenza dei risultati dei suddetti, ma soprattutto il non coinvolgimento della popolazione rom che risulta essenziale per apprendere l'effettiva efficacia della strategia (Associazione 21 Luglio, Fondazione Michelucci & Associazione Amalipé Romanò, 2014).
Si evince quindi una piena discrezionalità concessa agli enti locali che si sono mossi come meglio hanno creduto, creando una disparità delle attività e possibilità a cui il popolo rom può accedere a seconda del territorio in cui risiede.

4.3 PIANO DI AZIONE LOCALE PER LA CITTÀ DI CAGLIARI

Il Piano di Azione Locale (PAL) nasce all'interno della strategia nazionale per l'inclusione dei rom, sinti e caminanti, esso è promosso dall'UNAR e finanziato dal PON Inclusione 2014-2020, è stato elaborato grazie alla partecipazione di quattro associazioni: Nova Consorzio di cooperative sociali, Fondazione Casa della carità "Angelo Abriani", Associazione 21 luglio Onlus e Fondazione Romanì Italia. Il progetto ha coinvolto otto città italiane: Bari, Cagliari, Catania, Genova, Messina, Milano, Napoli e Roma.

Il tavolo locale che ha portato alla realizzazione del PAL nella città di Cagliari è stato istituito con la delibera comunale 129 del 2019 e ha visto la partecipazione di più di 30 *stakeholder* che si sono riuniti per un totale di sei volte.

Gli obiettivi che il PAL si pone sono quattro, i primi concernono la policy, ovvero redigere delle politiche che favoriscano l'inclusione e che ottengano i risultati prefissati nella strategia nazionale; i secondi sono quelli istituzionali e riguardano la necessità di co-programmazione e cooperazione con gli *stakeholders* interessanti; i terzi si riferiscono al *networking* e alla *governance*, infine gli ultimi sono quelli operativi.
Per quanto concerne gli ultimi, essi si focalizzano su sei ambiti: alloggio, lavoro, istruzione, salute, cittadinanza attiva e antiziganismo.

Per l'**ambito abitativo** il PAL si impegna a favorire una pluralità di soluzioni abitative, che prevedano anche la compartecipazione all'acquisto o investimento del proprio tempo e risorse per il recupero degli immobili. L'abitare sarà accompagnato da percorsi di inclusione sul lungo periodo, che affrontino la stessa nelle sue svariate dimensioni.

Inoltre, si punta alla responsabilizzazione dei rom rispetto all'uso delle abitazioni, oltre a ciò, si vuole stabilire un dialogo tra le istituzioni e gli enti attivi in questo settore sociale, affinché si condividano le buone pratiche di inclusione sociale e abitativa.

Le misure che il PAL vuole portare avanti per il miglioramento della **condizione occupazionale** si incentrano innanzitutto sulla valutazione delle competenze, sulla base delle quali verranno creati dei percorsi formativi, dopo i quali si procederà all'inserimento in ambito lavorativo, sperando così di ottenere un maggior successo. Si vuole inoltre, come era stato consigliato nella strategia, favorire il lavoro autonomo attraverso progetti concernenti il microcredito; in aggiunta, si prevede di regolarizzare le attività di recupero dei materiali, attualmente svolte in maniera irregolare, ma fonte di guadagno per innumerevoli famiglie rom.
All'interno di questo ambito viene data particolare attenzione alle donne e ai giovani, nello specifico ai NEET, ovvero coloro che non sono inseriti né in un percorso formativo né nel mondo lavorativo; per le prime si vuole innanzitutto accompagnare le stesse nel mondo lavorativo affinché si distacchino dal solo lavoro di cura, e lo si vuole fare promuovendo corsi di formazione; invece, per i secondi si predispongono delle attività per il completamento della formazione che permetta loro maggiori opportunità in ambito lavorativo; per entrambi si prevedono delle borse lavoro e dei tirocini formativi.

In **ambito educativo**, per raggiungere l'obiettivo di scolarizzazione dei minori, si vogliono coinvolgere dei mediatori culturali che facilitino il rapporto tra scuola e famiglie, per queste ultime si prevede inoltre un supporto per l'inserimento dei figli nel contesto scolastico nonché azioni di sostegno per i bambini in età prescolare e il supporto extrascolastico per i minori stessi. Inoltre, si prevede di elaborare un protocollo di accoglienza per gli alunni rom nelle scuole, la formazione degli insegnanti per prevenire l'abbandono scolastico e per apprendere metodi d'insegnamento innovativi, quali *cooperative learning* e *peer education*, infine, si vogliono promuovere dei percorsi di inclusione scolastica che saranno supportati da una rete istituzionale che si verrà a creare. Tra gli obiettivi in ambito educativo, uno dei più importanti è quello sulla sensibilizzazione sul *samudaripen* e sull'antiziganismo, affinché le nuove generazioni conoscano la storia e la cultura del popolo rom.

Il miglioramento delle condizioni di salute in cui i rom versano è l'obiettivo principale dell'**ambito salute,** per fare ciò il P.A.L. prevede che si realizzi un'analisi dei bisogni della comunità rom per rispondere in maniera adeguata degli stessi, si presuppone che questo sia fatto con la partecipazione della comunità stessa affinché essa possa esprimere ciò che vive quotidianamente.
Un secondo obiettivo in questo ambito concerne l'obbligo vaccinale, il PAL prevede la stipula di un accordo tra enti locali, ATS e associazioni territoriali per controllare i nuovi nati e far sì che rispettino le regole imposte dalla legge concernenti le vaccinazioni. In ultimo, il piano vorrebbe migliorare l'accesso e la fruizione dei servizi.

Per il penultimo ambito, ovvero quello concernente la **cittadinanza attiva**, si vuole arrivare alla piena integrazione del popolo rom, promuovendo la conoscenza dei diritti e dei doveri di un cittadino, supportando i rom nell'inclusione all'interno delle comunità in cui risiedono. Inoltre, si vogliono supportare i rom per l'ottenimento della cittadinanza italiana e la regolarizzazione tramite l'ottenimento del permesso di soggiorno.

In ultimo, il contrasto dell'**antiziganismo** e delle **discriminazioni**; per farlo si vogliono organizzare degli eventi che permettano di conoscere la storia e la cultura del popolo rom, ricordando in maniera particolare le terribili sorti toccate loro durante la Seconda guerra mondiale. C'è l'intenzione di raccogliere informazioni sulle esperienze di antiziganismo e discriminazione che i rom hanno subito, promuovendo l'avvio di attività volte alla rimozione e alla prevenzione delle suddette e allo stesso tempo rendendo maggiormente consapevoli i rom dei propri diritti. Per concludere, si prevendono dei percorsi di formazione per il contrasto dell'antiziganismo e delle discriminazioni per gli operatori che lavorano a stretto contatto con la comunità rom, nonché la sensibilizzazione all'interno delle scuole.

4.3.1 Le carenze

Il piano appare essere una trasposizione della strategia nazionale; in maniera più o meno similare vengono ripresi gli obiettivi che risultano generici e non basati sulle reali necessità del territorio, non viene programmata alcuna azione specifica per il raggiungimento degli stessi.

I fondi vengono indicati in maniera generica e ancora da verificare, così come risulta quasi[40] assente il richiamo alle misure già presenti sul territorio e alle associazioni impegnate in questo settore; non vengono menzionati da nessuna parte tutti gli attori coinvolti interessati alla comunità rom.

Il sistema di monitoraggio appare limitato, non vengono definiti né gli strumenti, né gli obiettivi, tanto meno gli effetti previsi a breve termine, latenti e a lungo termine del piano locale. A ciò si aggiunge l'assenza del cronoprogramma necessario per la valutazione dell'andamento delle attività previste.

Per quanto concerne la prospettiva di genere essa è del tutto assente, solo all'interno dell'ambito occupazionale vengono citate le donne, tra l'altro sottolineando solamente la necessità di diminuire <<la [loro] concentrazione (…) nei lavori di cura>> (PAL, p.63).

[40] Si cita solamente il progetto legato all'abitare elaborato dal comune dopo lo sgombero nel 2012 del campo situato sulla strada statale 554 e del progetto "accompagnare all'abitare" attivato dal 2018 all'interno del PON Metro.

Tab. 2 – Comparazione obiettivi europei, italiani e cagliaritani per l'inclusione dei rom

	EUROPA	ITALIA	P.A.L. CAGLIARI
ISTRUZIONE Completamento scuola primaria	Mediatori scuola-famiglia	Incoraggiare scolarizzazione	Coinvolgimento mediatori culturali
	Corsi di formazione insegnanti	Sostenere la formazione universitaria	Supporto alle famiglie per l'inserimento dei minori a scuola
	Programmi per il completamento del percorso scolastico per chi ha precedentemente abbandonato	Facilitare il dialogo e la collaborazione tra scuola, territorio e famiglia	Sostegno e supporto-extrascolastico ai minori
			Protocollo accoglienza minori nelle scuole
			Formazione insegnanti per apprendimento metodi innovativi
			Percorsi di inclusione scolastica
OCCUPAZIONE Riduzione divario occupazione rom e resto della popolazione	Tutelare accesso al mercato del lavoro	Promuovere la formazione	Valutazione competenze e percorsi formativi specifici
	Servizi di orientamento lavorativo personalizzati	Progetti per il supporto all'inserimento lavorativo	Supporto all'inserimento lavorativo
	Sostenere il lavoro autonomo (microcredito)	Incoraggiare il lavoro autonomi	Favorire il lavoro autonomo tramite il microcredito
		Regolarizzare il lavoro irregolare	Regolarizzare le attività di recupero dei materiali
			Attenzione ai NEET e alle donne
ASSISTENZA SANITARIA Migliorare lo stato di salute dei rom	Favorire l'assistenza sanitaria (accesso e fruizione servizi)	Facilitare l'accesso ai servizi	Analisi dei bisogni della comunità rom
		Incoraggiare la fruizione ai servizi sanitari di base	Migliorare l'accesso e la fruizione dei servizi
	Cooprogettazione, con la comunità rom dei programmi sanitari	Coinvolgere i rom nella programmazione	Partecipazione dei rom dei progetti
			Espletamento dell'obbligo vaccinale
ALLOGGIO Trovare una soluzione alla condizione abitativa marginalizzata	Usare un approccio integrato	Cooperazione fra le diverse istituzioni	Dialogo tra istituzioni ed enti attivi nel territorio
	Sradicare la segregazione	Prevedere diverse soluzioni abitative	Pluralità soluzioni abitative
		Formazione enti locali sui fondi	Percorsi di inclusione
INDICAZIONI	Programmazione partecipata (comunità rom e territori)	Approccio interministeriale	Promozione cittadinanza attiva (conoscenza dei diritti e dei doveri)
		Tavoli nazionali, regionali e locali	
		Forum comunità RSC (avviato solo nel 2017)	
	Antiziganismo e discriminazioni	Approccio diritti umani e lotta contro le discriminazioni attraverso informazione e sensibilizzazione	Sensibilizzazione su *Porrjamos* e antiziganismo
			Raccolta informazioni su discriminazioni
			Attività per la rimozione e la prevenzione delle discriminazioni
	Punto di contatto	UNAR	
	Prospettiva di genere		
	Monitoraggio		
	Valutazione		

	Governance		
FONDI	Fondo Sociale Europeo (FSE)	FSE e FESR	Fondi diretti UE
	Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR)	Finanziamenti nazionali	Fondi indiretti UE
	Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale	Fondi Programmi Operativi Regionali	Fondi Piano Sociale di zona
		Risorse del Dipartimento delle Pari Opportunità e del Ministero dell'Interno	

Fonte: Framework europeo, strategia nazionale e P.A.L Cagliari

CAPITOLO 5

LE POLITICHE DI INCLUSIONE NELLA CITTÀ DI CAGLIARI

5.1 Il POPOLO ROM A CAGLIARI

Nel territorio comunale della città di Cagliari sono attualmente presenti 46 nuclei familiari, per un totale di 313 persone, di cui 189 minori[41]. La maggioranza di essi è di nazionalità bosniaca ed è giunta nel territorio italiano durante gli anni del conflitto balcanico negli anni'90.

5.1.1 La condizione educativa

Per quanto concerne la condizione educativa dei rom presenti nel comune di Cagliari, Baldino (2017) ritiene che essi possano essere divisi in tre gruppi in base all'età:

1) adulti dai 30 anni in su, che sono tendenzialmente analfabeti;
2) adulti tra i 20 e 30 anni, la cui maggioranza ha abbandonato gli studi durante la scuola primaria;
3) minori di 20 anni che:
    - hanno frequentato le scuole primarie cittadine,
    - hanno iniziato senza concludere l'istruzione secondaria,
    - hanno terminato gli studi della scuola secondaria.

5.1.2 La condizione lavorativa

Dalle interviste con gli operatori sociali afferenti alle organizzazioni del terzo settore emerge che una parte consistente della popolazione rom è coinvolta nella raccolta del ferro, ma che i percorsi di regolarizzazione per svolgere questa professione sono impervi per via dei requisiti necessari.

Con la deliberazione del 24 aprile 2018 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare è stata individuata una nuova categoria lavorativa: la sottocategoria

[41] I dati sono stati presi dal PAL.

4bis, che si aggiunge a quelle già presenti nel decreto 120 del 2014 concernente il Regolamento per la definizione delle attribuzioni e delle modalità di organizzazione dell'Albo nazionale dei gestori ambientali, dei requisiti tecnici e finanziari delle imprese e dei responsabili tecnici, dei termini e delle modalità di iscrizione e dei relativi diritti annuali.

La categoria 4 bis concerne la raccolta dei materiali ferrosi e non, la cui iscrizione è consentita solo se:

1) si è iscritti al registro delle imprese per commercio all'ingrosso di rottami metallici;
2) si posseggono i requisiti previsti dall'articolo 10 del DM 120/140, ovvero:
    - essere cittadini italiani, cittadini europei o stranieri, a patto che lo stato di provenienza riconosca al cittadino italiano lo stesso diritto,
    - essere iscritti al registro delle imprese,
    - non essere in uno stato di interdizione o inabilitazione,
    - non aver avuto condanne,
    - essere in regola con il pagamento dei contributi,
    - non avere a proprio carico delle misure di prevenzione previste dall'art.67 del d.lgs. 159/2011,
    - non si trovino in stato di liquidazione,
    - non abbiano reso informazioni false richieste da questo articolo;
3) si è in possesso di un veicolo.

Il possesso di tutti questi requisiti da parte della popolazione rom non è sempre semplice, nonostante ci siano dei casi di nuclei iscritti all'albo dei gestori, che consente quindi la pratica regolare dell'attività lavorativa; per altri è difficile a causa dei costi elevati d'iscrizione, del mancato pagamento regolare dei contributi e della presenza di condanne. A quanto è noto, infatti, alcuni rom provenienti dal campo in cui risiedevano, situato nei pressi della SS554, sono indagati per disastro ambientale a causa dell'inquinamento provocato dai roghi nel terreno del campo e di quello adiacente ad esso.

5.2 IL CAMPO COMUNALE

Nel comune di Cagliari erano presenti diversi campi rom, uno dei più importanti era quello di cui sopra, situato sulla Strada Statale 554 vicino alla motorizzazione civile, in una zona industriale lontana dal centro abitato e mal collegata con i mezzi di trasporto pubblici.

Il campo, autorizzato e attrezzato con fornitura di luce e acqua, il cui pagamento era in capo al comune, fu istituito dal Comune di Cagliari nel 1995 (Corsale & Iorio, 2021) e regolamentato a partire dal 2000, alla sua apertura ospitava circa 400 rom; l'altra metà dei rom, presenti nel territorio comunale in quegli anni, avevano preferito lasciare la terra sarda e dirigersi verso la Germania, Milano e l'Italia meridionale (Corsale & Iorio, 2021). Il campo era formato da 43 piazzole, di cui 18 destinante al transito, in cui ci si poteva fermare per un massimo di 15 giorni e 25 destinate alla sosta che permettevano la permanenza fino ad un anno. Tale distinzione rimase però solo su carta; infatti, le famiglie presero possesso delle piazzole in base alle relazioni di parentela e vicinato (Corsale & Iorio, 2021), con la tendenza ad un insediamento stabile.

Ogni piazzola aveva a disposizione 45 m^2, l'estensione del campo era quindi attestata sui 10.000 m^2. Con gli anni le condizioni igienico-sanitarie del campo peggiorarono a causa del malfunzionamento dei servizi igienici che le famiglie condividevano; infatti, non erano presenti dei servizi per singole famiglie. L'accumulo e lo smaltimento dei rifiuti aggravarono le condizioni igieniche portando alla creazione di una discarica nei pressi del campo. A questo si aggiungeva l'alta conflittualità tra le famiglie dovuta, come descrive Baldini (2017, p.123), all'eterogeneità dei nuclei che andarono ad abitare il campo. Essi, infatti, prima dell'istituzione di quest'ultimo abitavano in diverse zone della città, provenivano da diverse località della Jugoslavia e avevano storie, religioni e culture differenti. Numerosi conflitti si crearono anche per l'esigenza manifestata dalle istituzioni di avere un rappresentante con il quale dialogare per la gestione del campo, generando spesso malcontenti e scontri tra i nuclei familiari.

Nel 2012, quando i rom presenti nel campo erano circa 170, esso fu posto sotto sequestro preventivo dalla polizia giudiziaria e poi sgomberato con ordinanza del sindaco nel novembre dello stesso anno. Per sopperire al bisogno abitativo dovuto alla chiusura del campo fu avviato dal comune di Cagliari, con il cofinanziamento della Regione (Caritas, 2019), il progetto "Un nuovo abitare possibile" in collaborazione con la Caritas, la quale

aveva il compito di trovare gli appartamenti e mediare tra i proprietari e gli inquilini rom (Baldino, 2017). All'interno di questo progetto, in una fase successiva, è nato anche il progetto "Un nuovo lavoro possibile", che, come si può intuire dal nome si focalizza sull'inclusione lavorativa; il progetto ha portato alla realizzazione di una società con due soci rom, chiamata "Lavoro ed emancipazione". L'impresa si occupa della raccolta e vendita di materiali ferrosi e non ferrosi (Caritas, 2019).

5.3 I PROGETTI A FAVORE DEL POPOLO ROM

A quanto risulta dalle delibere comunali durante gli anni successivi alla chiusura del campo, il comune ha attivato diversi progetti, oltre a quello precedentemente menzionato concernente l'accompagnamento abitativo per le famiglie, gestito congiuntamente con la Caritas.

5.3.1 Progetto Scuola

Il Progetto Scuola Rom è un progetto finanziato dal comune in collaborazione con la Fondazione Anna Ruggiu, esso ha come obiettivo la scolarizzazione dei minori rom frequentanti le scuole elementari e medie, tramite la presenza di operatori che supportano i minori nelle attività post-scolastiche all'interno delle abitazioni dei beneficiari, e curano i rapporti con le scuole dei minori in questione.
Emerge però che questo progetto non è continuativo, ma bensì sporadico e occasionale.

Inoltre, la fondazione, generalmente solo con i propri fondi, mette a disposizione, ogni anno dal 2002, delle borse di studio per i rom sardi più meritevoli che continuato i percorsi scolastici, frequentando le scuole secondarie di secondo grado; l'obiettivo ultimo è quello di supportare economicamente i giovani affinché possano raggiungere un grado di istruzione elevato. Sarebbe interessante capire quanti giovani la fondazione ha accompagnato durante gli anni e quanti abbiano terminato il percorso di istruzione superiore, purtroppo non è stato possibile acquisire dei dati precisi in tal senso. Sicuramente questa attività da parte della fondazione può essere considerata come un espletamento parziale a livello territoriale dell'obiettivo contenuto nella strategia nazionale, concernente l'incoraggiamento alla scolarizzazione.

5.3.2 Obiettivo terza media

Nel 2013, il comune ha contribuito all'avvio di un progetto avente come obiettivo la preparazione degli adulti rom per l'esame di terza media; i progetti sono stati portati avanti grazie alla collaborazione tra:

- tre Scuole Secondarie: G. Manno, A. Cima e Conservatorio Da Palestrina,
- il Comitato Sardo di Solidarietà, il quale ha fornito gli insegnanti di italiano, i libri di testo e i materiali didattici,
- la Caritas che ha provveduto a mettere a disposizione un servizio di *baby-sitter* per agevolare la partecipazione delle madri.

Al progetto hanno partecipato 18 adulti rom che hanno poi, alla fine del corso, superato l'esame, conseguendo la licenza media.

Il progetto ha avuto la durata solo di un anno, successivamente la formazione per gli adulti è stata inserita solo attualmente, dal 2020, all'interno del progetto PON Metro volto all'inclusione abitativa e sociale.

Tab.3 Finanziamenti comunali alle associazioni del territorio

ANNO	FONDI	ASSOCIAZIONE	ATTIVITÀ
2012	€220.000,00	Caritas Diocesana	Inclusione sociale rom
2013	€20.000,00	Caritas Diocesana	Emergenza rom
	€10.000,00	Comitato Sardo di Solidarietà	Preparazione adulti rom all'esame della licenza media
	€10.000,00	Scuola Secondaria G.Manno-Cima-Conservatorio	Preparazione adulti rom all'esame della licenza media
	€95.697,11	Caritas Diocesana	Inclusione sociale rom
	€12.000,00	Fondazione Anna Ruggiu Onlus	Progetto scuola
2014	€18.691,89	Caritas Diocesana	Inclusione sociale rom
2015	€12.320,00	Fondazione Anna Ruggiu Onlus	Progetto scuola

Fonte: Delibere comunali

5.3.3 Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti

Il progetto per l'inclusione di bambini e adolescenti rom, sinti e caminanti 2013-2016, prende vita all'interno della strategia nazionale d'inclusione per i rom, sinti e caminanti, del Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti

del fanciullo. Esso si colloca all'interno delle azioni di contrasto all'abbandono scolastico e di sviluppo della scolarizzazione e prescolarizzazione (Istituto degli Innocenti, 2015).
Il progetto ha le sue radici nella legge 285 del 1997 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" che ha stabilito, all' art.1, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il quale ha l'obiettivo, *ex* art.3, di avviare delle attività di supporto educativo ed economico che favoriscano la partecipazione scolastica; unitamente a questa c'è la volontà di avviare delle attività per il miglioramento delle tecniche di insegnamento e per la promozione dei diritti dei minori. Le città coinvolte nel progetto sono le città riservatarie di questi fondi ovvero le principali città metropolitane: Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Reggio Calabria, Roma, Torino e Venezia.

La partecipazione al progetto avviene su base volontaria: le città metropolitane decidono se aderire o meno; l'obiettivo primario è quello di facilitare la scolarizzazione dei minori rom; per fare ciò si vogliono supportare le famiglie, favorire il dialogo tra esse e gli altri soggetti coinvolti – istituzioni e associazioni - nonché promuovere l'utilizzo di metodi innovativi per l'insegnamento quali *cooperative learning* e *learning by doing* (Istituto degli Innocenti, 2015).
Usando un approccio sistemico/partecipativo, si parte dall'idea che il conseguimento dell'obiettivo educativo si raggiunge anche grazie al benessere generale del minore, motivo per cui, il progetto si focalizza anche sul contesto abitativo, incoraggiando il dialogo tra scuola e famiglia, prevedendo il supporto educativo per i minori e facilitando l'accesso ai servizi territoriali, in particolare quelli concernenti la salute (Istituto degli Innocenti, 2015).
Il progetto è stato avviato nel 2013 e ha avuto la durata di 3 anni, tra le città aderenti c'è anche Cagliari che è stata coinvolta nella prima annualità 2013-2014, durante la quale hanno partecipato al progetto due classi della scuola primaria Francesco Ciusa, per un totale di 3 bambini rom; nella terza annualità, 2015-2016, i minori interessati sono stati 12, appartenenti a 8 classi di 3 scuole differenti, tra cui una classe della scuola media frequentata da un minore rom.
Sul territorio cagliaritano, così come nelle altre città, sono stati costituiti grazie agli enti locali, un'équipe multidisciplinare e un tavolo di lavoro; la prima ha assunto la funzione di luogo in cui potessero essere discusse le azioni concrete da portare avanti, nonché le

difficoltà concernenti la scolarizzazione e i diritti dei minori rom, al secondo, invece, era stato assegnato il compito di validazione del progetto (Istituto degli Innocenti, 2015).

La prima annualità ha visto collocare il progetto di inclusione scolastica all'interno del percorso di inclusione sociale e abitativa attivato dal comune di Cagliari per la comunità rom a seguito della chiusura del campo sosta sulla Strada Statale 554 e la collocazione delle famiglie nei comuni vicini. Nella terza annualità a Cagliari, si è continuato il percorso precedentemente avviato riprendendo le pratiche già testate, collaborando con le associazioni di volontariato già attive nel territorio, tra cui Associazione Sarda Contro l'Emarginazione (ASCE), Fondazione Anna Ruggiu, Caritas e Opera Nomadi. Come evidenzia il report sulla terza annualità (Istituto Innocenti, 2016) la presenza di una rete consolidata tra i diversi attori ha inciso positivamente sul progetto.
Nei report della terza annualità (Istituto degli Innocenti, 2016) è stato evidenziato come la non continuità del progetto durante tutte e tre le annualità sia stato un problema; infatti, è venuta a mancare una rete professionale solida che riuscisse a confrontarsi adeguatamente sulla situazione.
A rendere ancora più difficile i percorsi, si è aggiunta la dispersione sul territorio dei nuclei rom, dovuta al ricollocamento degli stessi in alloggi privati in tutta la provincia. L'abitare in comuni distinti e frequentare scuole ubicate in luoghi differenti ha inciso a sua volta sulla formazione di una rete tra queste ultime.

Dal 2017 il progetto è all'interno del PON Inclusione che non ha però coinvolto la città di Cagliari, la quale ha deciso di prendere nuovamente parte al progetto nel triennio 2021-2023.
La *governance* del progetto spetta al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in collaborazione con in Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con il Ministero della Salute, mentre la responsabilità del progetto è di competenza dell'amministrazione comunale, la quale decide se aderire o meno allo stesso, in caso affermativo sarà essa stessa a stipulare la convenzione con il ministero. Generalmente le amministrazioni affidano la realizzazione operativa e l'organizzazione del progetto agli enti del terzo settore, nel caso di Cagliari per l'annualità in corso è la Fondazione Anna Ruggiu ad essere competente per il progetto, ed essa lavora in collaborazione con insegnanti e dirigenti delle scuole coinvolte.
Gli obiettivi che il progetto si è posto per queste nuove annualità sono quattro:

1) favorire l'inclusione scolastica,
2) promuovere l'accesso ai servizi sociali e sanitari,
3) migliorare la *governance* del progetto,
4) creare una rete di coordinamento tra le città.

Per l'annualità del 2021 nella città di Cagliari sono coinvolti 22 minori rom appartenenti a 14 classi collocate in una scuola con 4 plessi distinti. La scuola è collocata in un quartiere periferico, multiculturale e di per sé problematico con situazioni di criticità familiare e sociale.
Essendo il progetto al suo inizio non è stato possibile ottenere informazioni circa il suo andamento e i risultati, dall'intervista con il presidente della Fondazione però emerge che in questi primi mesi si è lavorato per avvicinare i genitori dei minori e si siano formati gli insegnanti. A breve inizierà il supporto a favore dei minori rom da parte di due operatrici rom all'interno delle scuole, soprattutto in ambito linguistico, poiché a quanto emerge, alcuni minori presenterebbero delle difficoltà con la lingua italiana. Sono, invece, in fase di approvazione due attività, la prima concernente la Giornata della Memoria, in ricordo delle vittime rom, e la seconda riguardante la percezione dello straniero e in particolare del rom[42], l'idea è quella di partire da un'analisi delle percezioni tramite un questionario per poi lavorare sulle stesse.

5.3.4 Progetto Romanì

Il progetto Romanì è stato finanziato dalla regione Sardegna, tramite un bando del 2013 che mise a disposizione € 314.000,00 per progetti per l'accesso alla formazione, all'occupazione e ai servizi essenziali di rom e sinti presenti in Sardegna. Tra i vari enti beneficiari, c'è stata anche la Fondazione Anna Ruggiu che ha sostenuto 7 donne romni, provenienti dalla provincia di Cagliari e dalla provincia di Oristano. In modo particolare questo progetto ha consentito alle donne coinvolte di prendere parte a un tirocinio formativo della durata di un anno presso aziende pubbliche e private.

[42] La maggioria dei minori rom presenti sul territorio cagliaritano è di nazionalità bosniaca.

5.3.5 Promuovere l'inserimento

Il progetto "Promuovere l'inserimento" nasce in seno all'UNAR per la promozione di azioni positive finalizzate al contrasto delle discriminazioni. Il progetto che è stato avviato nel territorio cagliaritano per via della partecipazione della Fondazione Anna Ruggiu; esso fa parte dell'ambito B, concernente il contrasto e la prevenzione delle discriminazioni verso la comunità rom, sinte e caminanti. Grazie al progetto, a partire dal 2018 una donna romni ha iniziato un tirocinio all'interno della scuola elementare "Satta" nel comune di Cagliari. La donna ha prestato servizio con la qualifica di "bidella", lavorando in stretto contatto con minori ed insegnati; il progetto si è concluso positivamente agli inizi del 2020.

5.3.6 *Working Roma*

Sempre in ambito lavorativo è stato portato avanti un progetto dalla durata biennale, 2016-2017, finanziato dall'Unione Europea, per un totale di € 227.452,04[43], tramite il programma sui diritti, uguaglianza e cittadinanza.

Il progetto ha avuto come obiettivi:

1) combattere il razzismo e la xenophobia in contesto lavorativo, anche prevenendoli,
2) promuovere la formazione professionale dei rom,
3) approfondire la conoscenza del contesto culturale e sociale del popolo rom.

Per la realizzazione del progetto hanno collaborato 9 paesi europei, grazie alla partecipazione di svariate associazioni:

1) Ayuntamiento de Andújar [44]– Spagna
2) Institute for Labour and Social Research – Bulgaria
3) ANCI Sardegna – Italia
4) FOPSIM, Foundation for the Promotion of Social Inclusion Malta – Malta
5) APODEC, Associaçao Portuguesa para o Desenvolvimento da Etnia – Portogallo
6) DRPDNM, Association for Developing Voluntary Work Novo Mesto – Slovenia
7) Asociatia Dominou – Romania

---

[43] Fonte: https://ec.europa.eu/justice/grants1/files/2014_rdis_ag_disc/award_decision_compressed_en.pdf

[44] Coordinatore del progetto.

8) OREP, Oldham Race Equality Partnership – Regno Unito
9) Active Citizens Partnership – Grecia

Gli obiettivi specifici che il progetto si è preposto sono stati i seguenti:

1) la creazione di un sito web[45] e E-Forum[46], contenenti le informazioni sugli obiettivi, le azioni e i risultati,
2) l'elaborazione di un codice etico che combatta comportamenti intolleranti e discriminazioni nei contesti lavorativi,
3) la predisposizione di un manuale delle buone pratiche,
4) la redazione di un manifesto contenente 20 raccomandazioni per favorire l'integrazione dei rom in ambito lavorativo.

Purtroppo, ad oggi[47], il sito web risulta inesistente e il forum, che dovrebbe essere aperto a tutti, dato che è dedicato a riportare le varie opportunità di lavoro per la popolazione rom e le buone pratiche, come indicato nel progetto, in realtà necessita della registrazione di un'utenza che deve essere approvata. Purtroppo, la mia registrazione non è mai stata approvata e non mi è stato possibile accedere ai contenuti in esso presenti.
Inoltre, non è stato possibile accedere in nessun modo ai documenti che dovrebbero essere stati prodotti ovvero il codice etico, il manuale delle buone pratiche e il manifesto, così come non risultano accessibili i dati relativi al contesto sardo e in particolare quello cagliaritano.

5.3.7 PON Metro

Per la programmazione europea appena conclusa lo stato italiano, tramite il Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane, ha stanziato 892 milioni di euro[48] provenienti dal Fondo di Sviluppo Regionale dal Fondo Sociale Europeo e dai finanziamenti nazionali. Questi finanziamenti hanno l'obiettivo di migliorare le condizioni urbane delle 14 città metropolitane italiane, soggetti istituzionali creati dalla legge 56 del 2014 (c.d. legge Delrio) (Cittalia, 2016).

---

[45] www.workingroma.eu
[46] http://forum.workingroma.eu/index.php
[47] Febbraio 2022.
[48] I dati riguardanti il programma PON Metro sono disponibili al seguente indirizzo: http://www.ponmetro.it/home/programma/cosa-e/

Nello specifico la città metropolitana di Cagliari è stata istituita con l'art.17 della legge regionale 2 del 2016 e comprende i seguenti comuni: Assemini, Capoterra, Decimomannu, Elmas, Maracalagonis, Monserrato, Pula, Quartu Sant'Elena, Quartucciu, Sarroch, Selargius, Sestu, Settimo San Pietro, Sinnai, Uta, Villa San Pietro.

All'interno del PON Metro della città Cagliari, sono stati avviati negli anni due progetti concernenti l'accompagnamento abitativo della comunità rom. Il primo è stato attivato nel settembre del 2017 e prendeva il nome di "Percorsi di accompagnamento e inclusione attiva e contributi all'abitare". Esso ha avuto la durata di un anno, ovvero fino ad agosto del 2018, ed era rivolto alla popolazione rom residente nel comune di Cagliari o nei comuni limitrofi proveniente dai campi sosta riconosciuti o abusivi. Il totale dei finanziamenti stanziati è stato € 240.000,00 e il progetto ha coinvolto 37 nuclei familiari[49].

Successivamente a partire dall'ottobre del 2018 è stato attivato sempre tramite il PON Metro il progetto "Percorsi integrati di inclusione per RSC: accompagnamento all'abitare", ma il bando concernete la partecipazione dei beneficiari fa risalire l'operatività di quest'ultimo a febbraio del 2020. Il progetto ha un finanziamento per €815.885,00[50], ma attualmente i soldi erogati ammontano a €438.855,00[51].
Nel bando comunale per l'accesso al servizio da parte della popolazione si specifica che possono richiedere la suddetta prestazione i nuclei in carico al servizio sociale del comune che:

1) sono fuoriusciti dal campo situato lungo la strada statale 554,
2) si sono creati dalle famiglie citate al punto 1,
3) hanno abbandonato o hanno dovuto abbandonare un campo cittadino per via di uno sgombero.

---

[49] Dati preso dal Bilancio sociale PLUS 2017-2018, p.19. Disponibile in: https://comune.cagliari.it/portale/protected/23061/0/def/ref/ORG9524/
[50] Fonte: http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/elenco-progetti/?cm=CA
[51] Fonte: http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/elenco-progetti/?cm=CA

Il progetto prevede la stipula di un patto sociale che contempla da una parte una misura passiva, ovvero un contributo economico che copra le spese dell'affitto, dall'altra delle misure attive, quali l'accompagnamento all'abitare, la scolarizzazione per i minori, l'inclusione lavorativa, l'inclusione sociale e la cittadinanza attiva, scelte in base alle necessità e i bisogni del nucleo.

Per l'anno 2020 il progetto è stato portato avanti grazie alla collaborazione con la Caritas e l'ASCE, Associazione Sarda Contro l'Emarginazione; a ciascuna delle associazioni è stato corrisposto una somma pari a €110.000,00. Le due associazioni sono coinvolte nel progetto ancora ad oggi, ognuna con i propri compiti che nei prossimi paragrafi saranno spiegati.

Il progetto messo in atto dal comune di Cagliari prevede l'inclusione partendo dall'abitazione e sembra basarsi solamente sulla necessità specifica della popolazione rom presente sul territorio senza affrontare il problema abitativo all'interno di un contesto più ampio che cerchi di comprendere i limiti del territorio e le sue risorse.
Come evidenziano Corsale e Iorio (2021), il comune spende mensilmente 25-27.000 euro per il pagamento dei canoni d'affitto delle case destinate alla popolazione rom, non potendo usare i fondi per la costruzione di abitazioni, si porta avanti così una politica assistenzialistica, la cui sostenibilità nel tempo non è assicurata e che si scontra con le indicazioni presenti sia a livello nazionale che locale. Infatti, nel PAL è prevista la pluralità di soluzione abitative, e vengono promosse azioni quali la compartecipazione all'acquisto e il recupero degli immobili.

Solamente l'anno scorso, nel 2021, è stato pubblicato il nuovo bando comunale concernente l'edilizia residenziale, il precedente era datato al 2009, come da art.13 della legge regionale 13 del 1989 è responsabilità del comune formulare i bandi e stilare le graduatorie sia che si tratti di alloggi la cui proprietà è comunale, sia che si tratti di alloggi di proprietà dell'AREA, Agenzia Regionale Edilizia Abitativa.
Dalle interviste con gli operatori emerge che circa la metà delle famiglie beneficiarie del progetto ha presentato domanda, l'altra metà per varie ragioni a deciso di non aderirvi. In un'ottica in cui i progetti dovrebbero basarsi sulle necessità del beneficiario per sollevarlo dalla condizione in cui versa, sarebbe forse opportuno che si indagasse in maniera approfondita sulla decisione espressa dalle restanti famiglie, tenendo forse in

considerazione anche l'aspetto lavorativo, che parrebbe essere uno dei principali motivi per cui le famiglie non hanno aderito al bando, dato che necessitano di spazi per poter praticare il loro lavoro come raccoglitori di ferro.

Dai dati del comune di Cagliari presenti nella ricerca di Corsale e Iorio (2021) emerge che sono 253, costituenti 42 nuclei, i beneficiari del progetto attualmente attivo "Percorsi integrati di inclusione per RSC: accompagnamento all'abitare", di questi più della metà, ovvero 150 sono minori.

Tab.4 – Rom seguiti dal Servizio Sociale del Comune di Cagliari.

Comune	Ente amministrativo	Nuclei familiari	Individui
Cagliari	Città metropolitana di Cagliari	12	60
Capoterra	Città metropolitana di Cagliari	1	5
Decimomannu	Città metropolitana di Cagliari	6	40
Maracalagonis	Città metropolitana di Cagliari	2	9
Monserrato	Città metropolitana di Cagliari	3	17
Quartu Sant'Elena	Città metropolitana di Cagliari	10	76
San Sperate	Sud Sardegna	3	22
Selargius	Città metropolitana di Cagliari	1	5
Senorbì	Sud Sardegna	1	5
Sinnai	Città metropolitana di Cagliari	1	6
Ussana	Sud Sardegna	2	8

Fonte: Corsale e Iorio (2021)

La gestione del progetto risulta in capo al Comune di Cagliari che però ha affidato l'operatività dello stesso a due enti del terzo settore impegnati da anni con la comunità rom: la Caritas e l'ASCE, Associazione Sarda Contro l'Emarginazione.

La Caritas lavora su tre assi del progetto: innanzitutto si occupa dell'accompagnamento abitativo, che consiste nel sostenere i nuclei nella ricerca degli appartamenti in cui abitare e nella stipula degli allacci; a ciò si aggiunge la mediazione sia tra i padroni di casa e gli inquilini rom, che con il vicinato. Che risulta ancora ad oggi uno degli aspetti più critici, non mancano infatti mobilitazioni di quartiere con i nuclei rom inseriti nel territorio. In secondo luogo, la Caritas ha il compito di occuparsi dell'inclusione sociale, prevedendo varie attività che coinvolgano la comunità rom, come ad esempio visite a musei e

partecipazione ai campi di volontariato organizzati dalla Caritas stessa. In ultimo, l'organismo pastorale si occupa dell'asse concernente la cittadinanza attiva, ovvero il supporto ai nuclei familiari beneficiari per la regolarizzazione dello status giuridico, seguendo quindi le pratiche legali necessarie affinché non vi siano condizioni di irregolarità sul territorio. Emerge però che purtroppo a distanza di anni dalla chiusura del campo e dall'elaborazione della strategia nazionale del 2011, ancora persiste sia l'assenza dei permessi di soggiorno per risiedere sul territorio, sia le mancate iscrizioni anagrafiche, che comportano una mancata fruizione dei servizi spettanti dati i diritti che gli individui dovrebbero avere poiché presenti sul territorio, in particolare i minori.

L'ASCE, invece, si occupa dell'ambito educativo, formativo e lavorativo, le sue attività si concentrato sul supporto extrascolastico dei minori e l'inserimento in progetti formativi dei giovani.

All'interno del progetto è presente una mediatrice culturale e linguistica rom, che facilita il rapporto tra i minori e le insegnanti, supportando i minori in base alle loro necessità durante le ore di lezione all'interno della classe.

La mediatrice, oltre ad occuparsi dei minori, svolge attività di formazione e di divulgazione della storia e della cultura romanì, sia per i minori delle classi coinvolte che per gli insegnanti, purtroppo a causa della pandemia dovuta al Covid-19, queste attività sono attualmente sospese.

Per il supporto ai minori al di fuori del contesto scolastico, l'associazione porta avanti due attività: il doposcuola per i bambini dalle elementari alle medie e il supporto allo studio per i ragazzi dai 14 anni in su. A quanto emerge dalle interviste però l'associazione non riesce a seguire tutte le famiglie, inoltre non tutte le famiglie desiderano attivare il doposcuola per i figli, il quale a causa della pandemia si svolge esclusivamente presso le famiglie dei beneficiari.

L'ambito formativo invece è stato caratterizzato in questi due anni dall'attivazione di sette corsi formativi per sole ragazze romni sia in ambito alberghiero sia per diventare estetiste e parrucchiere, le ragazze sono infatti le uniche che si sono mostrate interessate alla partecipazione ai corsi – privati e finanziati dal progetto – scelti secondo le loro preferenze e desideri.

Per quanto concerne l'inserimento lavorativo, l'associazione in maniera specifica supporta le famiglie nella compilazione delle pratiche per la regolarizzazione dell'attività lavorativa concernente la raccolta del ferro, è previsto anche un aiuto economico, in caso

di necessità, concernente il percorso di iscrizione all'albo dei gestori. Oltre quest'attività, l'associazione supporta gli adulti anche nella ricerca di un lavoro, spesso dipendente, ad oggi però nessun rom risulta occupato grazie al servizio.
L'ASCE quest'anno per continuare la sua partecipazione al progetto ha richiesto che venga davvero attivato il tavolo rom, puntando quindi in maniera effettiva alla partecipazione della comunità rom nell'elaborazione delle politiche che la riguardano, e che vengano finanziati ancora, dati gli assi educativi e formativi di cui loro si occupano, l'acquisto dei materiali necessari ai percorsi educativi e i corsi di formazione.

Nel progetto non sono previste delle azioni specifiche concernenti l'ambito sanitario, questo potrebbe indicare l'assenza dell'approccio integrato suggerito e desiderato dalla strategia europea e dalla strategia italiana. La Caritas, nonostante ciò, supporta i beneficiari per l'ottenimento della tessera sanitaria e quindi l'iscrizione al servizio sanitario nazionale, oltre a guidarli per la scelta del medico e del pediatra di base. Quest'ultima procedura risulta in alcuni casi non facile, poiché alcuni dei beneficiari possiedono la residenza nel comune di Cagliari per via del progetto PON Metro, ma risultano domiciliati presso altri comuni. Questi ultimi, in alcuni casi, proprio a causa della residenza diversa dal domicilio, non consentono la scelta di un medico fuori ambito nonostante la legge preveda sia la scelta in deroga sia la scelta temporanea del medico di base.

5.3.8 Progetto Salute RSC

Nel territorio di Cagliari, grazie alla partecipazione della ASL locale e in generale dell'ATS Sardegna, divenuta ARES – Agenzia Regionale della Salute – dal 1° gennaio del 2022, è attivo il "Progetto Salute RSC".
Quest'ultimo nasce dall'accordo tra l'UNAR, amministrazione beneficiaria, e INMP – Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà – soggetto attuatore. Il progetto si colloca all'interno dell'Asse 3 concernente i sistemi e modelli di intervento sociale, priorità di investimento: 9ii – L'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate, quali i Rom, con obiettivo specifico 9.5 "Riduzione della marginalità estrema e interventi di inclusione a favore delle persone senza dimora e delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC)" e

dell'azione 9.5.3 "Sperimentazione e sviluppo dei servizi di prevenzione sanitaria e dell'accessibilità".

Le aziende sanitarie coinvolte oltre a quella sarda sono: ATS Milano Città Metropolitana, ASL Roma 1, ASL Roma 2, ASL Napoli 2 nord, ASL Napoli 3 sud e ASL Salerno.

Gli obiettivi dal progetto a livello nazionale sono stati i seguenti:

1) Sviluppo di mappe per la fruizione dei servizi sociosanitari,
2) Raccolta di materiali formativi concernenti l'educazione alla salute,
3) Creazione di un percorso formativo in ambito sanitario per mediatori RSC,
4) Formazione per gli operatori sanitari circa il piano d'azione salute per e con la comunità rom,
5) Sperimentazione e valutazione dei progetti sociosanitari che prevedevano la partecipazione attiva della comunità rom.

Contemporaneamente, a livello locale gli obiettivi prefissati furono i seguenti:

1) Studio dei contesti locali,
2) Mappatura dei servizi sociosanitari,
3) Organizzazione di eventi formativi sul piano d'azione salute,
4) Uso del metodo SODA – *Strategic Options Development and Analysis* – per l'elaborazione di strategie circa la presa in carico dell'utenza,
5) Predisposizione di protocolli aziendali per l'implementazione del piano d'azione salute.

Per il territorio cagliaritano, è stato per ora svolto solo un incontro formativo tenutosi il 12 febbraio 2021 concernente la formazione del personale sanitario circa: il progetto salute, il piano d'azione salute, la condizione della popolazione rom nel contesto locale e le indicazioni operative per il lavoro con la fascia della popolazione in questione.

5.4 ATTIVITÀ A FAVORE DELLA COMMUNITÀ ROM

5.4.1 Fondazione Anna Ruggiu

La Fondazione Anna Ruggiu è stata fondata nel 2001 e nasce dall'esigenza di fare divulgazione circa la cultura *romanì* e di contrastare le discriminazioni nei confronti dei rom.

Tra le attività portate avanti dalla Fondazione, oltre le già citate borse di studio a supporto della scolarizzazione superiore, durante gli anni essa ha organizzato varie iniziative a favore della promozione della storia, della cultura e della condizione del popolo rom. Tra queste sono da ricordare:

1) il corso "Il popolo rom, storia, cultura e pregiudizi" organizzato nel 2017 in collaborazione con l'Associzione Sucania onlus e l'Università di Cagliari,
2) la pubblicazione del libro "Rom e Sinti in Italia, tra stereotipi e diritti negati" nel 2009,
3) la rassegna culinaria nel 2012, in cui delle donne romni hanno cucinato i loro piatti tipici per quattro serate presso un ristorante locale,
4) la realizzazione del lungometraggio "Dimmi che destino avrò" nel 2012, grazie ad un contributo regionale,
5) l'organizzazione di un evento per la giornata mondiale dei rom, sinti e caminanti, l'8 aprile del 2019, in collaborazione con altre associazioni del territorio tra cui la Caritas,
6) il cortometraggio "Crepi il lupo", primavera 2019,
7) il seminario di formazione sulla storia e cultura rom, l'8 e il 9 giugno del 2019.

5.4.2 Caritas

Tra i progetti portati avanti dalla Caritas a favore della popolazione rom ci sono le iniziative relative alla promozione della cultura rom tramite l'organizzazione di convegni in cui si parla delle tematiche concernenti questa comunità. Quest'anno il convegno, organizzato in collaborazione con Migrantes e con la partecipazione anche della Fondazione Anna Ruggiu, ha avuto luogo agli inizi di dicembre con il titolo "Prendi questa mano zingara"; scelta del titolo che può essere considerata controversa poiché il termine zingaro come evidenziato all'inizio del lavoro di ricerca è un termine discriminatorio. Durante le tre giornate si è parlato di educazione e scolarizzazione, tutela giuridica, pregiudizi e politiche europee.

La Caritas, inoltre, sulla linea del progetto "Un nuovo abitare possibile" attivato nel comune di Cagliari nel 2012, ha dato il via negli ultimi anni, in collaborazione con Migrantes, al progetto "Un nuovo abitare possibile – Selargius", che tramite un équipe multidisciplinare composta da 20 volontari, supporta le famiglie nel passaggio dal campo alle abitazioni individuate dalla Caritas stessa (Caritas, 2019).

5.4.3 Migrantes

È importante, in ultimo, citare i progetti portati avanti dalla Fondazione Migrantes, la quale oltre a partecipare alle varie conferenze e progetti di inclusione come quello selargino, sempre nello stesso paese, durante l'anno 2017 ha portato avanti il progetto "A scuola con Ceferino" rivolto ai minori frequentanti la scuola elementare e media presenti nel comune e che ha visto dei volontari supportare i bambini rom nelle ore extra-scolastiche. Durante l'estate dello stesso anno è stato organizzato anche il campus estivo "Estate con Ceferino" indirizzato in maniera particolare ai bambini rom dei campi di Selargius e Monserrato.

A queste attività si aggiunge la pubblicazione del libro "Il cammino dei rom in Sardegna" scritto da Antonello Nuvole e pubblicato dalla Fondazione.

5.5 CONSIDERAZIONI

Dall'analisi delle politiche descritte in questo capitolo quello che emerge a colpo d'occhio è che sicuramente il focus principale durante gli anni è stato sulla casa, dalla creazione del campo sulla SS554 nel 1995 all'avvio del progetto "Un nuovo abitare possibile" fino al progetto, tutt'ora attivo, "Accompagnamento all'abitare".

Sorge spontaneo chiedersi se ancora una volta si stia rispondendo, come entità locale, ad un proprio bisogno ovvero quello di trovare una sistemazione per i rom affinché non si condizioni il resto della comunità. Negli anni '90, quando i rom giunsero dall'ex Jugoslavia, è stato imposto loro il campo, oggi si impone loro l'appartamento, come unica soluzione, denigrando una scelta abitativa imposta, che la comunità rom ha nel tempo dovuto rendere propria per adattarsi ancora una volta ai margini della società, dato che era indesiderata dal resto della popolazione. Gli enti locali così come hanno imposto loro la scelta nel campo che oggi ripudiano, condannando le situazioni igienico-sanitarie e il modo di vivere di una comunità che trasforma sé stessa pur di sopravvivere, oggi impongono dall'alto un'altra scelta abitativa, scegliendo loro dove sarà collocata la nuova abitazione, non interessandosi se essa sia lontana dalla comunità che si era creata e in cui il nucleo si era formato. Come si è visto nella tabella 4, i rom sono dispersi su tutta la provincia di Cagliari ma anche in alcuni paesi della provincia del sud Sardegna.

In questo quadro non appare infatti insolita la scelta di metà delle famiglie di non presentare domanda per le case popolari, volendo forse scegliere per sé stessi ciò che ritengono più adatto alla loro vita. Indagare sulle scelte delle singole famiglie di partecipare o meno al bando, e sulla loro idea di progetto di vita, credo che possa essere fondamentale per comprende i loro bisogni e le loro necessità, affinché si possa rispondere a questi ultimi in maniera adeguata e migliorare la condizione in cui i rom cagliaritani versano. Quest'aspetto, purtroppo, nonostante il desiderio, non è stato possibile prenderlo in esame in questo lavoro di ricerca.

A questo tipo di politica si aggiunge quella assistenzialistica che tutt'ora ad oggi è portata avanti: così come nel campo la fornitura di luce e acqua veniva pagata dal comune, ad oggi i canoni d'affitto sono pagati dallo stesso tramite il progetto PON Metro, il quale però è finanziato fino al 2023. E dopo, quale sarà il futuro di queste famiglie?
Sicuramente si può considerare positivo che il comune paghi solamente gli affitti e che le bollette siano a carico degli inquilini, ma spesso, quello che accade è che una parte dei beneficiari del progetto, a causa della condizione economica instabile dovuta alla condizione lavorativa precaria, si rechi al KEPOS, centro d'ascolto per stranieri della Caritas, per chiedere un aiuto nel pagamento delle bollette.

Come ha rimarcato più volte l'Unione Europea, la condizione lavorativa è fondamentale per l'autonomia, ma anche per l'inclusione stessa. Studiare il contesto e le opportunità che offre è sicuramente il primo passo, e il progetto *Working Roma*, finanziato dall'Unione Europea avrebbe dovuto fare questo, ma se dopo due anni di lavoro, nessun documento è disponibile, neanche per chi fa ricerca o per chi lavora in questo ambito, si può dire che il progetto abbia raggiunto i suoi obiettivi o che sia stato efficiente?
Prendere in considerazione la questione lavorativa dei rom è fondamentale affinché gli stessi possano supportare da soli le proprie famiglie, sia per il pagamento degli affitti sia per la costruzione o l'acquisto di una casa sia per le varie spese familiari quali i beni di prima necessità.
Prima di arrivare al lavoro però si deve passare per l'educazione/istruzione, che forse è la chiave per migliorare le condizione di questa popolazione; forse però anziché concentrarsi solo sui minori rom, attraverso dei progetti che continuato a coinvolgere solo loro, bisognerebbe concentrarsi sui bambini rom insieme agli altri bambini, per cercare di decostruire l'idea sbagliata che sia ha della persona rom, creando dei momenti di

condivisione che vadano al di là del contesto scolastico ma che si sviluppino invece in ambito sportivo, teatrale, musicale, o qual si voglia che sia.

CAPITOLO 6

IL QUADRO EUROPEO 2020-2030

Nel 2020 a seguito della conclusione del quadro europeo per l'integrazione dei rom, l'Unione Europea ha emanato il nuovo quadro strategico per il popolo rom 2020-2030, in linea con il piano europeo contro il razzismo 2020-2025.

Con la pandemia dovuta al Covid-19 è stato evidente ancora di più come il popolo rom sia marginalizzato e discriminato all'interno delle comunità europee; il nuovo *framework* europeo ha come obiettivo la risoluzione della suddetta condizione tramite la promozione dell'uguaglianza, dell'inclusione e della partecipazione.

L'Unione Europea si è posta sette obiettivi generali ai quali fanno riferimento degli obiettivi specifici, i primi tre trasversali e gli ultimi quattro settoriali:

1) Lotta e prevenzione dell'antiziganismo e delle discriminazioni:
    - Ridurre di almeno la metà le discriminazioni, ovvero far sì che meno del 13% dei rom siano discriminati.
    - Ridurre di almeno un terzo il sentimento di fastidio della popolazione nei confronti dei rom come vicini, ovvero che meno del 30% della popolazione possa essere infastidita dalla presenza dei rom.
2) Ridurre la povertà e l'esclusione sociale per ridurre il divario socio-economico tra i rom e il resto della popolazione:
    - Dimezzare il divario di povertà, ovvero garantire che la maggioranza dei rom fuoriesca dalla condizione di povertà in cui si trova.
    - Ridurre di almeno la metà il divario di povertà dei minori rom, ovvero garantire che la maggioranza dei minori rom fuoriesca dalla condizione di povertà.
3) Promuovere partecipazione tramite *empowerment*, cooperazione e fiducia:
    - Coinvolgere almeno 90 ONG nel monitoraggio.
    - Assicurare la partecipazione delle ONG *romanì* come membri effettivi nei comitati nazionali di monitoraggio.
    - Aumentare il numero di rom che denunciano le discriminazioni subite, ovvero far sì che la denuncia riguardi almeno il 30% dei rom.

- Incoraggiare la partecipazione dei rom in ambito politico a livello locale, regionale, nazionale ed europeo.

4) Migliorare l'accesso all'educazione qualitativa e inclusiva:
    - Diminuire almeno della metà il divario nel campo dell'educazione primaria, ovvero far sì che almeno il 70% dei minori rom frequentino la scuola dell'infanzia.
    - Ridurre di almeno un terzo il divario nel completamento della scuola secondaria, ovvero far sì che la maggioranza dei rom completi il ciclo formativo.
    - Eliminare la segregazione scolastica per almeno metà della popolazione rom, far sì che meno di un rom su cinque frequenti una scuola con la maggioranza o con soli minori rom.
5) Migliorare l'accesso ad un'occupazione di qualità e sostenibile:
    - Tagliare della metà il divario occupazionale, ovvero far sì che almeno il 60% dei rom abbia un lavoro retribuito.
    - Ridurre il divario occupazionale di genere almeno della metà, ovvero assicurarsi che il 45% delle donne romni abbia un lavoro retribuito.
    - Diminuire il divario dei NEET di almeno la metà, ovvero assicurarsi che non più di un rom su tre sia escluso da percorsi di studio, lavoro o formazione.
6) Migliorare l'accesso all'assistenza sanitaria e sociale:
    - Dimezzare la differenza delle aspettative di vita tra la popolazione rom e il resto, ovvero garantire che le donne e gli uomini rom vivano almeno 5 anni di più rispetto all'attuale aspettativa di vita.
7) Migliorare l'accesso ad un'abitazione adeguata e ai servizi essenziali:
    - Ridurre di almeno un terzo la deprivazione abitativa, ovvero assicurarsi che la maggioranza dei rom non si trovi privato di una casa.
    - Diminuire di almeno la metà il sovraffollamento, ovvero garantire che la maggioranza dei rom non vivano in case sovraffollate.
    - Assicurarsi che almeno il 95% dei rom abbia accesso all'acqua potabile.

Per raggiungere questi obiettivi il *framework* europeo chiede agli stati membri di sviluppare delle strategie nazionali che innanzitutto si concentrino sull'equità

raggiungibile grazie ad un approccio inclusivo, che promuovono la partecipazione dei rom nella vita politica, economica e culturale, che riflettano sulla diversità rom, usando un approccio intersezionale, che promuovano delle politiche esplicite ma non esclusive verso la popolazione rom, infine, che sia prevista la conoscenza di informazioni dettagliate su questa popolazione grazie alla raccolta dati, al monitoraggio e alle relazioni e ai report sulle attività portate avanti.

In aggiunta, le strategie nazionali dovrebbero definire nei dettagli la popolazione beneficiaria e le misure per ogni suo gruppo (minori, donne, giovani…) rifacendosi agli obiettivi precedentemente definiti, le azioni per combattere l'antiziganismo e le discriminazioni, le misure per garantire l'inclusione sociale ed economica dei rom marginalizzati. A questo si aggiunge la necessità di prestare particolare attenzione alle specificità locali e ai bisogni legati ad esse, nonché definire fondi europei e nazionali per l'implementazione e il monitoraggio, dando importanza alla rendicontazione e alla valutazione. Cruciale è la cooperazione con i diversi *stakeholder* e la partecipazione della società civile all'elaborazione delle politiche.

In aggiunta, nelle strategie deve essere specificato il mandato e le risorse sia economiche che umane del punto di contatto nazionale, incaricato di redigere documenti sull'andamento delle attività e di partecipare alle iniziative del *network* della Commissione, nonché di garantire una valutazione intermedia della strategia e una revisione della stessa. Al punto di contatto si richiede di assicurarsi della partecipazione dei rom e dell'efficienza delle politiche pubbliche.

L'Unione Europea dal canto suo, si impegna:

1) a rafforzare la legislazione europea per combattere le discriminazioni contro i rom,
2) a includere l'uguaglianza per i rom all'interno delle politiche europee,
3) a stanziare fondi dedicati alla promozione dell'uguaglianza e inclusione,
4) a promuovere la partecipazione in particolare delle donne e dei giovani,
5) a promuovere l'uguaglianza,
6) a combattere l'antiziganizmo.

6.1 RIFLESSIONI

Il nuovo *framework* europeo sembra rispondere in parte alle carenze presenti nel *framework* precedente; infatti, gli obiettivi sono definiti maggiormente nel dettaglio e la lotta contro la discriminazione e l'antiziganismo è al primo posto tra le azioni da portare avanti a livello europeo.

Ancora una volta però la prospettiva di genere risulta carente e l'unico obiettivo definito per le donne all'interno del quadro europeo è in ambito lavorativo, rivolto a migliorare l'occupazione femminile.

La questione dei dati disponibili riguardo alla popolazione rom risulta ancora un problema; l'assenza degli stessi, come fa notare l'Associazione 21 luglio (2021) rende difficile, specialmente in Italia, la programmazione delle politiche e la valutazione della loro efficacia.

L'importanza dei dati era stata già segnalata nel "rapporto di monitoraggio della società civile sull'implementazione della strategia nazionale di inclusione rom, sinti e caminanti in Italia" della Roma Civil Monitor a febbraio del 2020, nel quale oltre ad essere segnalata la delicata procedura di raccolta dati su base etnica venne anche proposta la raccolta dati su base territoriale, con lo scopo di conoscere meglio i processi di inclusione e di partecipazione del popolo rom nei territori analizzati e allo stesso tempo valutare i progressi dei progetti della strategia nazionale di inclusione.

CONCLUSIONI

Questo percorso di ricerca mostra che a livello europeo, italiano e cagliaritano esiste una tutela per la minoranza rom, e che nel corso degli ultimi anni sono state attivate delle politiche specifiche volte all'inclusione di questo gruppo.

Dall'analisi portata avanti quello che emerge è che le politiche nel corso delle diverse epoche storiche hanno mantenuto una certa costante: la discriminazione. Infatti, nei secoli si sono succedute politiche:

- assimilazioniste, come quelle dell'imperatrice Maria Teresa d'Austria, che proibì l'uso del *romanes* (Consiglio d'Europa);
- politiche segregazioniste come quelle di Ferdinando VI in Spagna, che fece arrestare i rom presenti sul territorio, per poi obbligare gli uomini ai lavori forzati negli arsenali (Spinelli, 2021), mentre le donne furono condotte nelle carceri e nelle caserme (Consiglio d'Europa);
- politiche schiaviste come quella dei territori della Moldavia e Valacchia, che avevano portato in schiavitù, da metà del 1300 fino al 1857, più di 250.000 rom (Consiglio d'Europa);
- politiche persecutorie come quelle nazi-fasciste che hanno portato al genocidio – *samudaripen*– di almeno 500.000 rom.

Il tratto discriminatorio ha continuato ad essere presente anche nelle politiche italiane relativamente recenti, come dimostrano sia le classi speciali, *Lacio Drom*, per i soli minori rom, istituite nel 1965 e abolite solo nel 1982 (Marta, 2000), sia le circolari del Ministero dell'Interno emanate a partire dagli anni '70, che trattarono la questione rom, come una questione di sicurezza e di ordine pubblico, (Vitale, 2009), definendola addirittura "problema nomadi". Sulla stessa linea si colloca il d.p.c.m. 122 del 2008 che dichiara l'"emergenza nomadi", imponendo l'identificazione dei campi e il censimento delle persone al loro interno in 5 regioni italiane; questo decreto, nel 2011, fu dichiarato illegittimo, ma non fu previsto nessun rimedio legale. In ultimo, da non dimenticare, ci sono le politiche regionali elaborate dagli anni '80, le quali, oltre a creare disomogeneità all'interno del territorio italiano (Vitale, 2010), rimarcano e legittimano l'improprio legame tra rom, nomadismo e campo (Sigona, 2007), giustificando la creazione di

quest'ultimo come tendenza genetica (Di Noia, 2016a) e/o culturale (Sigona, 2007) del popolo rom. La "politica abitativa" dei campi è in sé violenza e razzismo istituzionale che disumanizza l'individuo e degrada la sua esistenza (Basso, 2016a). Queste leggi sono ancora presenti negli ordinamenti regionali e creano di fatto una discriminazione nei confronti della comunità rom.

Purtroppo, ancora oggi, le politiche attivate a favore della popolazione rom non combattono le discriminazioni in maniera sistematica. Come fece notare Iusmen (2018), il quadro dell'Unione Europa per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020 non considera l'antiziganismo come una delle principali cause della condizione della comunità rom, e quindi, non elabora nessuna raccomandazione per i paesi membri affinché si combatta in maniera attiva questa forma di razzismo. La strategia nazionale italiana, seguendo le orme europee, non affronta il problema delle discriminazioni e, per di più, la tutela delle persone che ne sono vittime risulta poco efficace e non diffusa in maniera uniforme su tutto il territorio (Commissione, 2013; Commission 2014).
Si spera che questo possa cambiare dato che il nuovo quadro strategico per il popolo rom 2020-2030, elaborato dell'Unione Europea, ha come primo obiettivo la lotta e la prevenzione dell'antiziganismo e delle discriminazioni. Infatti, si mira ridurre di almeno la metà i rom discriminati e di almeno un terzo il sentimento di fastidio del resto della popolazione nei confronti dei rom.

Le politiche attuali, europee, italiane e cagliaritane, si pongono come obiettivo il miglioramento della condizione del popolo rom, ma affrontano la sua marginalizzazione solo dal punto di vista socioeconomico (Iusmen, 2018). Infatti, le politiche si concentrano su quattro ambiti: istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e condizione abitativa, inoltre, non prevedono alcuna misura volta alla lotta contro le discriminazioni.
Gli assi appena citati sono interdipendenti e quindi necessiterebbero per la loro risoluzione un approccio integrato, come indicato sia nel quadro dell'Unione Europea (Commissione Europea, 2011) sia nella strategia nazionale (UNAR, 2012). Tuttavia, nell'elaborazione dei progetti tali ambiti risultano slegati.

La città di Cagliari conferma questa tendenza: il progetto Scuola, il progetto Salute e il progetto *Working Roma*, ne sono un esempio. Infatti, il primo è concentrato solo sul supporto extra-scolastico per i minori rom presso le loro abitazioni; il secondo, sulla

salute della comunità rom, con particolare riferimento alla formazione degli operatori sanitari locali; il terzo, infine, si è concentrato sull'ambito lavorativo.
Non si tiene in considerazione che la casa e il contesto in cui è inserita influiscono sullo stato di salute (Perocco, 2016), così come quest'ultimo condiziona ed è condizionato dal lavoro, il quale è necessario per vivere e per avere una casa, ma l'occupazione è a sua volta influenzata dall'istruzione ricevuta, che è strettamente collegata alle possibilità offerte dal territorio in cui si risiede.

Forse l'unico progetto che risulta comprendere l'importanza dell'approccio integrato, è il progetto PON Metro "Percorsi integrati di inclusione per RSC: accompagnamento all'abitare", dato che pone l'attenzione su tre dei quattro ambiti – abitativo, lavorativo ed educativo – anche se il primo, come fa intendere il nome del progetto stesso, risulta sempre il più importante. Purtroppo, però, la sostenibilità di questo progetto risulta compromessa, poiché il progetto, la cui conclusione è prevista per il 2023, si basa sul pagamento da parte del Comune dei canoni d'affitto delle case in cui sono stati domiciliati i nuclei familiari beneficiari (Corsale & Iorio, 2021). Ancora una volta si tratta di una politica assistenzialistica, la cui efficacia sul lungo periodo non è assicurata.
I progetti attivati nel comune di Cagliari, sembrano seguire una programmazione frammentata che va di progetto in progetto, senza che sia presente una programmazione sul lungo periodo. In aggiunta, spesso i progetti non sono coordinati tra loro e in alcuni casi sono portati avanti da enti diversi che non comunicano, facendo percepire anche a livello locale, l'assenza di una *governance* che riesca a guidare gli attori e raccordare i progetti (Associazione 21 Luglio, Fondazione Michelucci & Associazione Amalipé Romanò, 2014).
In ultimo, si ritiene sia importante segnalare che ancora ad oggi, all'interno del servizio sociale del Comune di Cagliari esiste l'"Ufficio Rom", a cui possono accedere solo i rom e a cui fanno capo tutti i progetti portati avanti dal comune solo per loro, in quanto rom. La decisione di mantenere questo ufficio con questo nome va contro il secondo principio – target esplicito ma non esclusivo – facente parte dei *Common basic principles on Roma Inclusion*, elaborati dall'Unione Europea nel 2009, risultando inoltre discriminatorio.

Se nelle politiche la lotta contro le discriminazioni risulta carente, nella tutela legislativa, invece, questa è presente anche se non del tutto efficiente.

Dall'analisi dei documenti legislativi è stato visto infatti che sono diverse istituzioni che si sono impegnate per la tutela delle minoranze e in particolare di quella rom.
In Italia però, risulta che il popolo rom non sia ancora adeguatamente tutelato e anzi sia vittima di discriminazioni istituzionali, come dimostra il non riconoscimento, nella legge 482 del 1999, della comunità rom come minoranza linguistica per via del requisito territoriale; come se la presenza dei rom in maniera diffusa su tutto il territorio italiano non fosse abbastanza. Questo nonostante l'Italia abbia firmato la Carta delle lingue regionali e minoritarie, approvata dal Consiglio d'Europa nel 1992.
A questo si aggiunge l'assenza della menzione del genocidio rom – *samudaripen*– nella legge 211 del 2000 che istituisce il Giorno della Memoria, come a volersi dimenticare l'uccisione dei 500.000 rom per mano nazista ma anche dell'internamento dei rom per mano fascista nei campi in Abruzzo, Molise, isole Tremiti, Emilia-Romagna, Calabria, Trentino-Alto-Adige e Friuli (Spinelli, 2021). Anche in questo caso non vengono seguiti i consigli dell'Unione Europea, la quale nella risoluzione del 25 ottobre del 2017, evidenziava l'importanza del riconoscimento della storia del popolo rom.

La discriminazione per i rom in Italia purtroppo continua a persistere; infatti, nonostante la presenza della legge 205 del 1993 che riconosce la discriminazione, l'odio o la violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi – come già segnalato nel 2017 dal Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione – rimangono impuniti addirittura i parlamentari nonostante i loro discorsi razzisti, stigmatizzanti e stereotipati.
Si aggiungono a ciò, gli sgomberi forzati, i quali vanno contro i princìpi della comunicazione 7 del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali; nel 2020, nonostante il d.l. 18 che li bloccava, gli sgomberi sono stati almeno 70 (Associazione 21 luglio, 2021) e sono proseguiti anche nel 2021 in contrasto con la raccomandazione 2021/C93/01 dell'Unione Europea.

È evidente che molto ancora deve essere fatto, se si vuole raggiungere l'inclusione, e che il primo passo da compiere sta nel combattere le discriminazioni, perché sono esse la causa principale della condizione rom (Iusmen, 2018). Infatti, purtroppo, ancora ad oggi i rom sono vittime di discriminazioni sul territorio italiano e non sono tutelati quanto dovrebbero. Inoltre, le politiche e i progetti ad esse collegate, non combattendo attivamente le discriminazioni, risultano poco incisive e modificano solo parzialmente la condizione del popolo rom.

Si vuole concludere questo lavoro lasciando lo spazio alle parole di Mansueto Levacovich[52], rom di origine istriana, con la speranza che queste diventino nel tempo sempre meno attuali.

Gagio, e tu gagi:
voi che seguite il nostro cammino predicando amore e pace,
ma non sapete cosa sono.
Noi Rom siamo umiliati e perseguitati,
bastonati, scacciati, stanchi e affamati.
Vi supplichiamo: fermatevi.
Le sofferenze sono tante e tante...

No zingaro, zingari.
Noi siamo il vostro destino.
I nostri avi hanno perseguitato i vostri avi.
Noi perseguitiamo voi: zingari, vagabondi,
rifiuto della società.
Pace e amore per voi non c'è: quando perirete,
non ci saranno patti da rispettare.

O figli sventurati,
perdonate i vostri genitori.
Pace e amore dai figli di questi gagi non avrete.
E tu, Dio dei buoni,
ti supplico, ti scongiuro:
ferma questo male.
È troppo grande!

[52] La poesia è intitolata: "Senza Speranza". Fonte: Toninato P. (2003, p.86-87).

BIBLIOGRAFIA

Ascoli U, Ranci C. & Sgritta G.B. (2015). *Investire nel sociale la difficile innovazione del welfare italiano.* Bologna: Il mulino. Edizione del Kindle.

Argiropoulos D. (2011). *Diritto alla cultura e all'educazione in una prospettiva romanì.* In Dossier La realtà dei rom. Disponibile in: https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/comunicazione/attivita-culturali/letteratura/documenti/ASSM/pubblicazioni/Dossier_Rom.pdf.

Arrigoni P. & Vitale T. (2008). *Quale legalità? Rom e gagi a confronto.*

Associazione 21 Luglio, Fondazione Michelucci & Associazione Amalipé Romanò (2014). *Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti in Italia nel 2012 e 2013*. Disponibile in: https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-italy-2019-eprint-it.pdf

Associazione 21 luglio (2019). *Periferie lontane. Comunità rom negli insediamenti formali e informali in Italia.* Disponibile in: https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2020/06/rapporto-annuale-web.pdf

Associazione 21 luglio (2021). *L'esclusione nel tempo del covid, Comunità rom negli insediamenti formali e informali in Italia.* Disponibile in: https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2021/10/Rapporto_2021_web_con_indice.pdf

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (2006). *Minoranze senza territorio.* Disponibile in: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/07/minoranze.senza_.territorio.pdf

Baldino N. (2017). *Identidad y procesos de reconocimiento de las comunidades Roma: una comparación entre Italia y España.* Universidad Complutense de Madrid.

Baldoni, E. (2020). *Prostituzione e sfruttamento tra vulnerabilità, familismo e segregazione sociale: il caso delle donne Rom.* SocietàMutamentoPolitica, 11(22), pp. 163-174.

Bartlett W., Gordon C & Kamphuis B (2015). *Evaluation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies.* Disponibile in: http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/184320/EvaluationEU.pdf?sequence=1

Basso P. (2016a). *La rinnovata persecuzione dei Rom.* In "La condizione dei Rom in Italia" (a cura di) Di Noia L. (pp. 57-64). Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

Basso P. (2016b). *Occupazione e condizioni di lavoro.* In "La condizione dei Rom in Italia" (a cura di) Di Noia L. (pp. 67-76). Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

Benedetto I. (2011). *Le minoranze Rom e Sinte. Alla ricerca di uno status giuridico.* Università della Calabria.

Bortone R. (2016). *La policy europea per lo sviluppo delle Strategie nazionali di inclusione dei Rom: l'esperienza italiana.* Studi Emigrazione, LIII, n. 204, pp. 607-626.

Bortone R. & Pistecchia A. (2019). *Il dibattito sul riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti come minoranza e la Strategia Nazionale di Inclusione*. Palaver, 8(1), pp.205–226.

Bortone R. (2021). *Prima la parola. La scolarizzazione "difficile" dei Rom e Sinti.* Palaver n.2, pp. 281-298.

Brembilla L. & Vitale T. (2009). *Dalla segregazione al diritto all'abitare.* In "Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti" (a cura di) Vitale T. (pp.163–173). Roma: Carocci editore.

Caritas (2008). *Rom, Sinti e Camminanti. Per una mappatura degli interventi delle Caritas Diocesane.* Disponibile in: https://www.caritas.it/materiali/Area_Riservata/promozione_umana/rom_e_sinti/Sintesi_relazione_Rom.pdf.

Cillo R. (2016). *Brevi note sull'implementazione della Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Camminanti.* In "La condizione dei Rom in Italia" (a cura di) Di Noia L. (pp. 127-132). Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

Cittalia (2016). *Gli insediamenti rom, sinti e caminanti in Italia.* Disponibile in: https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2017/04/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_iItalia_.pdf

Consiglio d'Europa. *Schede sulla storia dei Rom.* Disponibile in: https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers/roma-history-factsheets

Commissione Europea (2011). *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020.* COM(2011)173.

Commissione Europea (2014). *Roma Health Report Health status of the Roma population. Data collection in the Member States of the European Union.* Disponibile in: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/social_determinants/docs/2014_roma_health_report_en.pdf

Commissione Europea (2019). *Report on the implementation of the Roma integration strategies 2019. Annex 1. Country symmaries on EU Member States.* Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3e0fe26c-3749-11ea-ba6e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245007235

Commissione Europea (2020). *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and partitipation for 2020-2030.* COM(2020) 620 final. Disponibile in:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_roma_strategic_framework_for_equality_inclusion_and_participation_for_2020_-_2030_0.pdf

Corsale A. & Iorio M (2021). *Fuori dal campo: un "Nuovo abitare possibile" per i rom di Cagliari*. Rivista geografica italiana, CXXVIII, Fasc. 1, marzo 2021, ISSN 0035-6697, pp. 30-60.

D'Agostino S. (2016). *Five Years of EU Roma Integration Policies: Vanishing Gender Awareness?* Institute for European studies. Policy Brief, n.2016/14.

Dell'Agnese E & Vitale T. (2007). *Rom e Sinti, una galassia delle minoranze senza territorio.* In "Identità ed integrazione. Passato e presente delle minoranze nell'Europa mediterranea" (pp. 123-145). Edizioni FrancoAngeli.

De Vito D. (2018). *Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategy in Italy. Focusing on structural and horizontal preconditions for successful implementation of the strategy*. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/08397637-b1ae-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245582613

Di Noia L. (2010). *I rom il bersaglio più facile*. In Razzismo di stato. Stati Uniti, Europa, Italia (a cura di) Basso P. Milano: FrancoAngeli.

Di Noia L. (2016a). *Radici storiche e processi sociali dell'esclusione dei Rom.* In "La condizione dei Rom in Italia" (pp. 21-55). Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

Di Noia L. (2016b). *La condizione abitativa.* In "La condizione dei Rom in Italia" (a cura di) Di Noia L. (pp. 77-92). Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

Di Noia L. (2016c). *Istruzione e condizione scolastica*. In "La condizione dei Rom in Italia" (a cura di) Di Noia L. (pp. 107-116). Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

ERRC (2020). Roma rights in the time of Covid. Disponibile in: http://www.errc.org/uploads/upload_en/file/5265_file1_roma-rights-in-the-time-of-covid..pdf

European Public Health Alliance – EPHA (2018). *Closing the life expectancy gap of Roma in Europe.* Disponibile in: https://epha.org/wp-content/uploads/2019/02/closing-the-life-expectancy-gap-of-roma-in-europe-study.pdf

Fissi S. & Gori E. (2013). *Politiche e performance del social housing. Il caso italiano*. Maggioli editore.

FRA (2012). *The situation of Roma in 11 EU Member States. Survey results at a glance.* Disponibile in: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/2099-FRA-2012-Roma-at-a-glance_EN.pdf

Furlan F. (2011). *Rom e Sinti nella legislazione regionale*. In "La condizione giuridica rom e sinti in Italia". (pp.703-737). Monografia Giuffré vol.2.

Giuffrè, M. (2016*). Antiziganismo e pratica etnografica. Riflessioni, rappresentazioni e contro-narrazioni*. Lares, 82(2), 133–160.

ISTAT (2021). *Abitare in transitare. Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti.* Disponibile in: https://www.istat.it/it/files//2021/03/Abitare-in-transizione-F.pdf

Istituto degli innocenti (2015). *Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti. Rapporto finale prima annualità 2013-2014.* Disponibile in: https://www.miur.gov.it/documents/20182/2223566/quaderno_57.pdf/a23ad7a2-325e-9037-14eb-2136eef68419?t=1564667196095

Istituto degli innocenti (2016). *Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti. Rapporto finale terza annualità 2015-2016.* Disponibile in: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/integrazione-rom-sinti-e-caminanti/Documents/Report-Finale-Progetto-RSC.pdf

Iusmen I. (2018). '*Non multa, sed multum': EU Roma policy and the challenges of Roma inclusion.* Journal of European Integration, 40:4, pp. 427-441.

Korver R. (2020). *Framework for national Roma integration strategies up to 2020. European Implementation Assesment.* European Parlimentary Research Service.

Manca M. (2014). *L'inclusione abitativa per l'integrazione sociale dei Rom e Sinti: la prospettiva europea.*

Mantovan C. (2016). *Antiziganismo e conflitti urbani. Punti di forza e ambivalenze di un intervento di superamento dei "campi nomadi*". Sociologia del diritto, n. 1, 2016, pp. 53-81.

Mantovan C. & Maestri G. (2021). *Donne e rom. Segregazione razziale, oppressione di genere e resistenze.* Sociologia Urbana e Rurale, 125, pp.62–79.

Marta C. (2000). *Politiche per i Rom e Sinti in Italia*. In "Commissione per le Politiche di Integrazione". (pp. 43-49). Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei ministri. Disponibile in: http://www.cestim.it/argomenti/03rom-sinti/03zingari-integrazione-2000.htm.pdf

Milazzo E. (2013). *La tutela delle minoranze nell'Unione Europea.* Università degli studi di Catania.

Miscoci M.E. (2016). *L'Unione Europea e le politiche di integrazione dei Rom.* Alma Mater Studiorum Università di Bologna. Dottorato di ricerca in Diritto europeo, 28 Ciclo.

Moro G. (2005) *La valutazione delle politiche pubbliche.* Roma: Carocci Editore.

Mustafa D. (2009). *Lingue, culture e rappresentazioni.* In "Politiche possibili. Abitare la città con i rom e i sinti" (a cura di) Vitale T. (pp. 30-37). Roma: Carocci.

Nicolae V. (2006). *Towards a definition of Anty-Gypsyism.* Disponibile in: https://ergonetwork.org/wp-content/uploads/2019/01/Valeriu-Nicholae_towards-a-definition-of-antigypsyism.pdf

Nuvole A. (2019). *Il cammino dei rom in Sardegna*. Todi: Tau Editrice.

Perisco G. & Sarcinelli A.S. (2017). *Progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e camminanti.* ANUAC. VOL. 6, N° 1, giugno 2017, pp. 209-232.

Perocco F. (2016). Condizioni di salute e disuguaglianze di salute. In "La condizione dei Rom in Italia" (a cura di) Di Noia L. (pp. 93-106). Venezia: Edizioni Ca' Foscari-Digital Publishing.

Piasere L. (2003). *Breve storia dei rapporti tra rom e gagé in Europa*. In "Alla periferia del mondo. Il popolo dei rom escluso dalla storia" (a cura di) D'Isola I., Sullam M., Baldoni G., Baldini G. & Frassanito G. (pp. 42-51). Milano: Fondazione Roberto Franceschi.

Piasere L. (2004). *I rom d'Europa: una storia moderna.* Bari: Editori Laterza.

Piasere, L. (2012). *Che cos'è l'antiziganismo?* Antropologia E Teatro. Rivista Di Studi, 3(3).

Pinna A. (2012). *Politiche per le comunità rom tra riconoscimento e redistribuzione. Uno studio a partire da alcune realtà locali nel nord della Sardegna*. Università di Sassari. Dottorato di ricerca in Scienze Sociali, 25 Ciclo.

Pireddu L. & Zurru M. (2002). *Rom in Sardegna. Le applicazioni della legge Tiziana*. Comunicazione al Convegno "Il Villaggio dei Rom. Una storia di difficile scrittura". Disponibile in: http://xoomer.virgilio.it/almelis1/albertomelis_zingari_pireddu_zurru.htm

Ricordy, A., Motta, F. & Geraci S. (2014). *salute Rom. Itinerari possibili.* Bologna: Edizioni Pendragon.

Roma Civil Monitor (2020). *Rapporto di monitoraggio della società civile sull'implementazione della strategia nazionale di inclusione rom, sinti e caminanti in Italia.* Disponibile in: https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-3-italy-2019-eprint-it.pdf

Rossi M. (2011). *Fiori nella discarica: forme di resistenza nell'iperghetto*. In "Dossier La realtà dei rom". Disponibile in: https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/comunicazione/attivita-culturali/letteratura/documenti/ASSM/pubblicazioni/Dossier_Rom.pdf.

Saletti Salza C. (2004). *Non c'è proprio niente da ridere. Sulle strategie di gestione del quotidiano scolastico di alcuni alunni rom*. In "I rom nella scuola italiana: resistenze, reinterpretazioni, successi" (a cura di) Piasere L., Saletti Salza C. & Tauber E. (pp.7-29). Quaderni di sociologia, n. 36, numero monografico.

Santilli C. (2017). *I rom che raccolgono il ferro a Roma. Vuoti normativi, economia informale, antiziganismo.* ANUAC. VOL. 6, N° 1, giugno 2017, pp.141-163

Selvaggio F. (2020). *La tutela delle minoranze nella costituzione e nell'ordinamento europeo e internazionale: il caso della minoranza rom.* LUISS.

Sigona N. (2009). *I Rom nell'Europa neoliberale: Antiziganismo, povertà e limiti dell'etnopolitica.* In: "Razzismo democratico: La persecuzione degli stranieri in Europa." (a cura di), Palidda, S. (pp. 54-65). Milano: Agenzia X.

Sigona N. (2011). *The governance of Romani people in Italy: discourse, policy and practice.* Journal of Modern Italian Studies, 16(5), pp. 590-606.

Sorani A.V. (2004). *Gli insegnanti degli alunni rom e sinti. Un'indagine nazionale.* In "I rom nella scuola italiana: resistenze, reinterpretazioni, successi" (a cura di) Piasere L., Saletti Salza C. & Tauber E. (pp.73-90). Quaderni di sociologia, n. 36, numero monografico.

Spinelli S. (2014). *Rom, genti libere. Storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto.* Milano: Baldini&Castoldi.

Spinelli S. (2021). *Le verità negate*. Milano: Meltemi Linee.

Stancu D. (2009). *I rom, cittadini europei.* Disponibile in: https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/3106/1/I%20ROM,%20CITTADINI%20EUROPEI.pdf

Tosi Cambini S. (2012). *Antiziganismo: Strumenti interpretativi e fenomenologia contemporanea*. ANUAC, Anno I, Numero 1.

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali – UNAR (2012). *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei camminanti. Attuazione comunicazione commissione europea n.173/2011*.

Unione Europea (2019). *Special Eurobarometer 493. Discrimination in the European Union. Roma.*

Vincze E. (2014). *The Racialization of Roma in the "New" Europe and the Political Potential of Romani Women.* The European Journal of Women's Studies, 21(4), pp. 435-442.

Vitale T. (2008). *Politiche locali per i rom e i sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica.* In "Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione" (a cura di) Amendola M., Bazzicalupo L., Chicchi F. &Tucci A (pp. 121-132). Quodlibet.

Vitale. T. (2009). S*ociologia dei conflitti locali contro i rom e i sinti in Italia: pluralità dei contesti e varietà di Policy Instruments.* In "Jura Gentium. Jorunal of Philosophy of International Law and Global Politics", vol. 9, n. 1. ISSN 1826-8269.

Vitale T. (2010). *Minoranze rom e sinti in Italia. Politica e politiche fanno la differenza.* Il Regno, LV (1.091(22)), pp.775-785.

Zanin A. & Ferrero M. (2014). *Il diritto alla salute degli immigrati in Italia, tra legislazione statale, autonomie locali e prassi applicative.* Università Ca' Foscari.

SITOGRAFIA

Accordo di collaborazione "Progetto Salute" rivolto alla comunità RSC. Disponibile in: https://www.atssardegna.it/documenti/12_111_20201204122524.pdf

Analisi dei bisogni e caratteristiche dei gruppi rom e sinti presenti nelle 8 città. I principali risultati della mappatura preliminare all'avvio dei lavori dei tavoli locali. Disponibile in: https://poninclusione.lavoro.gov.it/Documents/Presentazione-indagine-RSC.pdf

Avviso pubblico per la promozione di azioni positive realizzate da associazioni e enti di cui all'art.6 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n.215 e finalizzate al contrasto delle discriminazioni (AP.AD.). Disponibile in: https://www.unar.it/portale/avviso-pubblico-per-la-promozione-di-azioni-positive-realizzate-da-associazioni-e-enti-di-cui-all-art.-6-del-decreto-legislativo-9-luglio-2003-n.-215-e-finalizzate-al-contrasto-delle-discriminazioni-a.p.a.d.-

Breve storia sugli zingari in Sardegna. Disponibile in: https://www.suglizingari.it/documentazione/un-saggio-di-anna

Campus Estivo – Estate con Ceferino 2017. Disponibile in: http://migrantes.diocesidicagliari.it/index.php/2017/07/13/campus-estivo-estate-con-ceferino-2017/

Centro studi Migrantes: avviare processi, conoscere il territorio. Disponibile in: https://www.focolaritalia.it/2017/12/02/centro-studi-migrantes-avviare-processi-conoscere-territorio/

Commission staff working document. Comunication from the Commission to the European Parliment, the Council, the European Economic and Social Commitee and the Committee of the Regions. *Report on the implemetation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies.* SWD(2014) 121 final. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/45c1b2ac-bb1b-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245742836

Commission staff working document. Comunication from the Commission to the European Parliment, the Council, the European Economic ando Social Commitee and the Committee of the Regions. *Assessing the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies and the Council Recommendation on effective Roma integration measures in the Member States – 2016*. SWD(2016) 209 final. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7a6a813a-3c71-11e6-a825-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245742836

Concessione alla Caritas per "Percorsi integrati di inclusione per RSC: accompagnamento all'abitare". Disponibile in: https://comune.cagliari.it/portale/page/it/8730_del_06122019?contentId=ATC46281

Concessione all'ASCE per "Percorsi integrati di inclusione per RSC: accompagnamento all'abitare". Disponibile in: https://comune.cagliari.it/portale/page/it/det_2080_del_31032020_e_2511_del_22042020?contentId=ATC31743

Elementi fondamentali per la costruzione di un PAL. Disponibile in: https://pianiazionelocale-rsc.com/wp-content/uploads/2021/11/01_ELEMENTI-FONDAMENTALI-PER-LA-COSTRUZIONE-DEI-PAL.pdf

Fondazione Anna Ruggiu Onlus. Disponibile in: https://www.facebook.com/Fondazione-Anna-Ruggiu-Onlus-381285721921956/

Immigrazione irregolare, campi rom e senza fissa dimora. Disponibile in: https://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/022bis/019/00000032.pdf

Integrazione dei Rom nell'ambito dell'alloggio. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:171202_4

Integrazione dei Rom nell'ambito dell'assistenza sanitaria. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:171202_5

Integrazione dei Rom nell'ambito dell'istruzione. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:171202_3

Integrazione dei Rom nell'ambito dell'occupazione. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:171202_2

La fine dei "Luoghi del nulla". Lo sgombero del campo Rom sulla 554 ha aperto una nuova sfida nel processo d'integrazione di questa minoranza. Disponibile in: http://www.comunecagliarinews.it/reportage.php?pagina=104&sottopagina=432

Obiettivo terza media. Disponibile in: http://www.comunecagliarinews.it/rassegnastampa.php?pagina=31761

"Percorsi integrati di inclusione per RSC: accompagnamento all'abitare". Disponibile in: http://www.ponmetro.it/progetto/?codice=CA3.2.1

"Percorsi di accompagnamento e inclusione attiva e contributi all'abitare". Disponibile in: http://www.ponmetro.it/progetto/?codice=CA3.2.1a

Piano di Azione Locale per l'inclusione e la partecipazione delle comunità rom, sinte e camminanti della città di Cagliari. Disponibile in: https://pianiazionelocale-rsc.com/2021/11/25/ecco-i-piani-di-azione-locale-delle-8-citta/

Presentazione progetto nazionale per l'inclusione e l'integrazione dei bambini rom, sinti e caminanti. Disponibile in: https://www.progettonazionalersc.it/pluginfile.php/655/mod_folder/content/0/Presentazione%20del%20progetto%20-%20Ottobre%202021.pdf

Progetti di inclusione sociale e accompagnamento all'abitare. Disponibile in: https://servizi.comune.cagliari.it/portale/page/it/progetti_di_inclusione_sociale_e_accompagnamento_allabitare?contentId=SRV12862

Progetto Salute – Promozione di Strategie e Strumenti per l'equità nell'accesso all'assistenza sanitaria dei RSC – Piano di attuazione livello locale – Area Metropolitana di Cagliari. Disponibile in: https://www.atssardegna.it/documenti/12_111_20201204122449.pdf

Progetto Salute RSC. Disponibile in: https://www.progettosalutersc.it/chi-siamo/

Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane". Disponibile in: http://www.ponmetro.it/home/programma/cosa-e/

Projects to support activities on non-discrimination and Roma integration – JUST/2014/RDIS/AG/DISC. Disponibile in: https://ec.europa.eu/justice/grants1/calls/just_2014_rdis_ag_disc_en.htm

Regione Sardegna. Determinazione prot. n. 10055 Rep. n. 261 del 9 luglio 2013. Progetto Romanì. Disponibile in: http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_19_20130710114130.pdf

Regione Sardegna. Determinazione N. 7304 Rep. n. 182 del 6 maggio 2014. Progetto Romanì. Disponibile in: http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_462_20140507162434.pdf

Regolamento campo comunale Cagliari. Disponibile in: https://www.comune.cagliari.it/portale/protected/80623I/0/def/ref/DOC80624I/

Roghi e inquinamento nel campo nomadi sulla SS 554 a Cagliari, soddisfazione del Grig: "Si va a giudizio per disastro ambientale". Disponibile in: https://www.castedduonline.it/roghi-e-inquinamento-nel-campo-nomadi-sulla-ss-554-a-cagliari-soddisfazione-del-grig-si-va-a-giudizio-per-disastro-ambientale/?cn-reloaded=1

Rifiuti bruciati al campo rom, 9 bosniaci a processo per disastro ambientale. Disponibile in: https://www.sardiniapost.it/cronaca/rifiuti-bruciati-al-campo-rom-9-bosniaci-a-processo-per-disastro-ambientale/

The Commission's assessment of Italy's national strategy (2012). Disponibile in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/assessment_italy_national_strategy_2012_en.pdf

The Commission's assessment of Italy's national strategy (2014). Disponibile in: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/assessment_italy_national_strategy_2014_en.pdf

To.Be.Roma. – Towards a better cooperation and dialogue between stakeholders inside the National Roma Platform. Disponibile in: https://unar.it/portale/progetto-to.be.roma

Working Roma. Ayuntamiento de Andujar. Disponibile in: https://www.andujar.es/areas-municipales/promocion-y-formacion/proyectos-europeos/working-roma

Working Roma. Anci Sardegna. Disponibile in: http://www.ancisardegna.it/wp-content/uploads/2018/02/brochure-working-roma.pdf

Vocabolario polinomico e sociale italiano-romanì dei rom italiani di antico insediamento. Disponibile in: http://www.fondazioneromani.eu/attachments/article/342/vocabolario-polinomico-sociale-italiano-romani_cura-giovanni-agresti.pdf

LEGISLAZIONE E DOCUMENTI

1. Nazioni Unite

Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948. Disponibile in: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1665. Disponibile in: https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Patto-internazionale-sui-diritti-civili-e-politici-1966/15

Dichiarazione sui diritti delle persone appartenenti alle minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche del 1992. Disponibile in: https://unipd-centrodirittiumani.it/it/strumenti_internazionali/Dichiarazione-sui-diritti-delle-persone-appartenenti-alle-minoranze-nazionali-o-etniche-religiose-e-linguistiche-1992/22.

Raccomandazione 27 del 2000 sulle discriminazioni contro i rom. Disponibile in: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCERD%2fGEC%2f7499&Lang=en.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations on the combined nineteenth and twentieth periodic reports of Italy. CERD/C/ITA/CO/19-20. Disponibile in: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD/C/ITA/CO/19-20&Lang=En.

Human Rights Committee. Concluding observations on the sixth periodic report of Italy. CCPR/C/ITA/CO/6. Disponibile in: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/ITA/CO/6&Lang=En.

Committee on the Rights of the Child. Concluding observations on the combined fifth and sixth

periodic reports of Italy. CRC/C/ITA/CO/5-6. Disponibile in: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC/C/ITA/CO/5-6&Lang=En.

Osservazione generale numero 4 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali. Disponibile in: https://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/92_03_187.pdf.

Osservazione generale numero 7 del Comitato dei diritti economici, sociali e culturali. Disponibile in: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fGEC%2f6430&Lang=en.

2. Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione del 1975. Atto finale. Helsinki. Disponibile in: https://www.osce.org/files/f/documents/a/c/39504.pdf.

Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione del 1989. Documento finale. Vienna. Disponibile in: https://www.osce.org/files/f/documents/8/7/40884.pdf.

Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione del 1990. Documento finale. Copenaghen. Disponibile in: https://www.osce.org/files/f/documents/7/1/14308.pdf.

Conferenza sulla sicurezza e sulla cooperazione del 1990. Carta di Parigi Disponibile in: https://www.osce.org/files/f/documents/b/c/39519.pdf.

Decisione n. 3/03, Piano d'Azione per migliorare la situazione dei rom e dei sinti nell'area dell'OSCE, Consiglio dei Ministri, 2 dicembre 2003, Maastricht, MC.DEC/3/03. Disponibile in: https://www.osce.org/files/f/documents/0/d/17557.pdf.

3. Consiglio d'Europa

Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali del 1948. Disponibile in: https://www.echr.coe.int/documents/convention_ita.pdf.

Carta europea delle lingue regionali o minoritarie del 1992. Disponibile in: https://rm.coe.int/168007c095

Convenzione Quadro per la protezione delle minoranze nazionali del 1995. Disponibile in: https://rm.coe.int/168007cdd0.

Charter of Rights for the Roma del 2009. Disponibile in: http://a.cs.coe.int/team20/cahrom/5th%20CAHROM%20plenary%20meeting/Item%206.%20ERTF%20Charter%20on%20the%20Rights%20of%20Roma.pdf

4. Unione Europea

Trattato di Roma del 1957. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=IT.

Trattato di Amsterdam del 1997. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997E/TXT&from=IT.

Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. Disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf

Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0043&from=DA.

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

Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0016:0022:it:PDF

Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008 sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008F0913&from=IT.

Regolamento (UE) N. 1304/2013 del Parlamento e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=en

Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2005 sulla situazione dei rom nell'Unione europea, P6_TA(2005)0151. Disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0151_IT.html?redirect.

Risoluzione del Parlamento europeo del 31 Gennaio 2008 su una strategia per i rom. Disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2008-0035_EN.pdf.

Risoluzione del Parlamento europeo del 10 dicembre 2013 sugli aspetti di genere del quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei rom (2013/2066(INI)). Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51c1fd92-c2ac-11e6-a6db-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245610254

Risoluzione del Parlamento europeo del 28 ottobre 2017 sugli aspetti concernenti i diritti fondamentali nell'integrazione rom in UE: combattere l'antiziganismo. Disponibile in: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0413_EN.pdf?redirect

Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 2013 su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H1224(01)&from=en.

Raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021H0319(01)&from=IT

Conclusioni del Consiglio del giugno 2009 sull'inclusione dei Rom e i principi di base comuni sull'inclusione dei Rom. Disponibile in: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/108377.pdf.

Comunicazione della Commissione del 2 luglio 2008 al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, non discriminazione e pari opportunità: un impegno rinnovato. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0420:FIN:IT:PDF.

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE COM(2012) 226 final. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3b9bfed7-c6b5-4713-89f0-e1465ae16ac3/language-en/format-PDF/source-245609678

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Progressi nell'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei rom COM(2013) 454 final. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3368cad3-b4bf-40e9-b530-81f3ed21aabc/language-en/format-PDF/source-245609850

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Relazione sull'attuazione del Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom COM(2014) 209 final. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6f1038ff-ba79-11e3-86f9-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245580128

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Relazione sull'attuazione del

Quadro dell'Ue per le strategie nazionali di integrazione dei Rom – 2015 COM(2015) 299 final. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/424c652b-14e4-11e5-8817-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245581867

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Valutare l'attuazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom e della raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri – 2016. COM(2016) 424 final. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/76c1c489-3c71-11e6-a825-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-245610628

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Revisione intermedia del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom. COM(2017) 458 final. Disponibile in: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0458&from=EN

Unione Europea del 2010. Vademecum: I 10 principi di base comuni sull'inclusione dei Rom. Disponibile in: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7573706d-e7c4-4ece-ae59-2b361246a7b0.

5. Italia

Costituzione italiana. Disponibile in: https://www.senato.it/istituzione/la-costituzione/principi-fondamentali/articolo-6.

Legge 18 aprile 1962, n. 167. Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Disponibile in: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1962-04-30&atto.codiceRedazionale=062U0167&elenco30giorni=false

Legge 15 dicembre 1999, n. 482. Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche. Disponibile in: https://www.camera.it/parlam/leggi/99482l.htm.

Decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122. Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa. Disponibile in: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/04/27/093G0187/sg.

Decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215. Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Disponibile in: https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/03215dl.htm.

Decreto 3 giugno 2014, n. 120. Disponibile in: https://www.albonazionalegestoriambientali.it/Download/it/NormativaNazionale/024-DM_03.06.2014.pdf

Deliberazione del 24 aprile 2018 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare. Disponibile in: https://www.fi.camcom.gov.it/sites/default/files/uploads/Registri_Albi_Certificazioni/Ambiente/pdf/083-Del02_24.04.208.pdf

Protocollo d'intesa per la tutela dei minori zingari, nomadi e viaggianti tra Ministero Istruzione, Università, Ricerca Direzione Generale per lo Studente e Opera Nomadi del 2005. Disponibile in: https://www.usrlazio.it/_file/documenti/intercultura/2Normativa/Normativa/Protocollo%20MIUR%20Opera%20Nomadi%2022.6.2005.pdf.

Protocollo d'intesa per la tutela dei minori zingari, nomadi e viaggianti tra Ministero Istruzione Università, Ricerca Direzione Generale per lo Studente e Opera Nomadi del 2009. Disponibile in: https://www.istruzione.it/archivio/getOM@idfileentry=86001.

6. Sardegna

Legge regionale del 9 marzo 1988. Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi. Disponibile in: http://www.regione.sardegna.it/j/v/86?v=9&c=72&s=1&file=1988009.

Deliberazione n. 47/27 del 25.11.2014. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/10684/0/def/ref/DBR10685/

Deliberazione n. 49/42 del 27.10.2017. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/2523/0/def/ref/DBR2524/

Deliberazione n. 41/16 del 08.08.2018. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/42743/0/def/ref/DBR42399/

Deliberazione n. 54/4 del 29.10.2018. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/43812/0/def/ref/DBR43520/

FONTI TABELLE

Tabella 1

Deliberazione n. 45/21 del 7.11.2006. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/31925/0/def/ref/DBR31926/

Deliberazione n. 41/21 del 31.10.2007. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/29627/0/def/ref/DBR29628/

Deliberazione n. 36/21 del 1.07.2008. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/27617/0/def/ref/DBR27618/

Deliberazione n. 51/21 del 24.09.2008. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/27018/0/def/ref/DBR27019/

Deliberazione n. 51/22 del 17.11.2009. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/24005/0/def/ref/DBR24006/

Deliberazione n. 33/32 del 30.09.2010. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/21556/0/def/ref/DBR21557/

Deliberazione n. 31/4 del 20.07.2011. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/19284/0/def/ref/DBR19285/

Deliberazione n. 32/85 del 24.07.2012. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/16586/0/def/ref/DBR16587/

Deliberazione n. 39/5 del 26.09.2013. Disponibile in: https://delibere.regione.sardegna.it/protected/13586/0/def/ref/DBR13587/

Tabella 2

Commissione Europea (2011). *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020.* COM(2011)173.

Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali – UNAR (2012). *Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei camminanti. Attuazione comunicazione commissione europea n.173/2011*.

Piano di Azione Locale per l'inclusione e la partecipazione delle comunità rom, sinte e camminanti della città di Cagliari. Disponibile in: https://pianiazionelocale-rsc.com/2021/11/25/ecco-i-piani-di-azione-locale-delle-8-citta/

Tabella 3

Determinazione 9572/2012. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC51087

Determinazione 2604/2013. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC51092

Determinazione 2750/2013. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC62600

Determinazione 9879/2013. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC62808

Determinazione 2868/2013. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC68563

Determinazione 2750/2013. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC78783

Determinazione 6859/2014. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC73687

Determinazione 13132/2015. Disponibile in: https://old.comune.cagliari.it/portale/it/anteprima.page?contentId=ATC150350