



STRATEGIA NAZIONALE DI UGUAGLIANZA, INCLUSIONE E PARTECIPAZIONE DI ROM E SINTI 2021-2030

ATTUAZIONE DELLA RACCOMANDAZIONE DEL
CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA DEL 12 MARZO 2021
(2021/C 93/01)



Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030.

Attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 12 marzo 2021 (2021/C 93/01)

Ringraziamenti

I Rom e i Sinti incontrati in questi anni di attività.

Le associazioni della Piattaforma Nazionale Rom e Sinti e del Forum delle comunità che hanno contribuito costantemente, offrendo una lettura critica e un supporto fondamentale alla stesura del presente quadro strategico. La società civile, i volontari, le realtà esterne alla Piattaforma che hanno mostrato interesse al coinvolgimento in questo percorso.

Le Amministrazioni centrali e locali, gli Istituti, le Università e gli enti con i quali l'UNAR ha avviato o realizzato lo sviluppo di percorsi progettuali.

Gli esperti, i ricercatori, gli studiosi che hanno fornito un contributo critico e di elevato valore contenutistico (Eva Rizzin, Luca Bravi, Sara Miscioscia, Ulderico Daniele, Antonio Ciniero, Stefano Pasta, Alessandro Luciani).

Editing e layout grafico sono a cura dell'IREF (Istituto di Ricerche Educative e Formative).

© 2022

L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR – Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)

Largo Chigi 19 - Roma

ISBN 979-12-210-2313-8

Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0. <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/> È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (UNAR, Dipartimento Pari Opportunità, Commissione Europea), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.



Indice

UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO	9
1.1 LA STRATEGIA RSC 2012-2020. ANALISI DI CONTESTO, CRITICITÀ E PROBLEMI APERTI	9
1.2 IL NUOVO IMPEGNO COMUNITARIO, PRINCIPI E PRIORITÀ NAZIONALI	13
1.3 SINERGIA CON LE ALTRE STRATEGIE NAZIONALI	17
1.4 LA CONDIZIONE DI ROM E SINTI IN ITALIA E IL TEMA DEL RILEVAMENTO DATI.....	19
GOVERNANCE E PARTECIPAZIONE.....	32
2.1 ANALISI DI CONTESTO, CRITICITÀ E PROBLEMI APERTI.....	32
2.2 DAI TAVOLI ALLE RETI PER UN NUOVO ASSETTO DI GOVERNANCE ATTIVA. OBIETTIVI E AZIONI DA IMPLEMENTARE	34
2.3 IL RUOLO DELLA PIATTAFORMA E DEL FORUM 2021-2030	36
AREE TEMATICHE.....	38
3.1 ANTIZIGANISMO E CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE.....	38
3.2 ACCESSO A UN'ISTRUZIONE GENERALE INCLUSIVA DI QUALITÀ' E PROPOSTE IN AMBITO EDUCATIVO	47
3.3 ACCESSO A UN'OCCUPAZIONE SOSTENIBILE E DI QUALITÀ'.....	58



3.4	ACCESSO AD UN ALLOGGIO ADEGUATO E DIRITTO ALL'ABITARE	68
3.5	ASSISTENZA SANITARIA E ACCESSO A SERVIZI SOCIO-SANITARI DI QUALITA'.....	80
3.6	PROMUOVERE (LA CONSAPEVOLEZZA) DELL'ARTE, DELLA STORIA E DELLA CULTURA ROM E SINTA.....	86
	PROCESSI DI INTERVENTO.....	89
4.1	CAPACITY BUILDING, EMPOWERMENT E PARTECIPAZIONE.....	89
4.2	RICONOSCIMENTO GIURIDICO E TUTELA DELLE MINORANZE.....	92
4.3	L'EVOLUZIONE DELLA QUESTIONE APOLIDIA	95
4.4	INDIRIZZO, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE.....	97
4.5	FONTI DI FINANZIAMENTO NAZIONALI E COMUNITARIE	99



Note terminologiche e metodologiche

Il titolo del presente documento strategico richiama in modo esplicito quello indicato dalla *Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01* della Commissione Europea. Si è scelto di inserirvi il riferimento esplicito a Rom e Sinti non precludendo, tuttavia, la possibilità di estendere le attività ivi previste anche al gruppo dei Caminanti (inclusi anche nella titolazione nel precedente documento Strategico 2012-2022); in tale quadro, una progettualità specifica sarà condotta dall'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), in qualità di Punto di Contatto Nazionale, al fine di stabilire un contatto diretto con eventuali associazioni rappresentative della comunità caminante e con le istituzioni nazionali e locali interessate dalla loro presenza. Nel documento il termine "Rom", in linea con la Raccomandazione ed il quadro strategico UE, è utilizzato con un significato generico per indicare un'ampia gamma di popolazioni diverse di origine *romaní*, quali *Roma, Sinti, Kale, Romanichel e Boyash/Rudari*¹. I termini "Rom" e "Sinti" verranno indicati con la lettera maiuscola se utilizzati come sostantivi, con la lettera minuscola se indicati come aggettivi (ad. es. comunità rom e sinte, gruppi rom e sinti etc.).

Processo consultivo e partecipativo

L'UNAR, al fine di dare seguito al processo avviato in seno a tutti gli Stati membri con la pubblicazione del *"Post 2020 EU Framework on Roma Equality and Inclusion Strategies"* ha dato il via ad una consultazione con gli *stakeholder* interessati a contribuire alla definizione della nuova Strategia Nazionale post-2020. La **prima fase di questo processo consultivo** è stata rivolta alla società civile e presentata nel corso dell'incontro plenario della Piattaforma Nazionale Rom e Sinti del 14 novembre 2019, alla quale hanno partecipato circa 50 organizzazioni che hanno contribuito attivamente alla discussione. Successivamente, su richiesta dell'UNAR e con un format condiviso, oltre **30 realtà associative hanno inviato contributi** scritti contenenti criticità, buone pratiche e proposte per la nuova Strategia, con una specifica attenzione alla dimensione locale e regionale. Nel corso del primo semestre del 2020 l'UNAR ha proseguito il processo consultivo attraverso la stipula di una convenzione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) con l'obiettivo di effettuare un'analisi della Strategia RSC 2012-2020 e costruire un Piano di valutazione. L'UNAR, nel periodo successivo, ha proseguito il processo di consultazione degli *stakeholder* attraverso una serie di iniziative finalizzate all'analisi dei documenti relativi al *"Post 2020 EU Framework on Roma Equality and Inclusion Strategies"*, dopo aver richiesto alle ONG della Piattaforma l'adesione ai diversi gruppi di lavoro relativi agli assi orizzontali e settoriali indicati dall'UE. L'adesione rilevante ha portato alla costituzione di **6 gruppi di lavoro ad hoc** che hanno nominato i rispettivi delegati/*rapporteur*. Nel processo consultivo sono stati coinvolti i referenti istituzionali a livello centrale e locale (ISTAT, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani - ANCI, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Ministero dell'Istruzione, Ministero dell'Interno, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti ed il contrasto delle malattie della Povertà - INMP, congiuntamente con i referenti delle Regioni e Comuni interessati dalla presenza dei Piani di Azione sulla Strategia RSC 2012-2020. Nel complesso **sono stati realizzati 12 incontri tematici**:

¹ Il termine, nella sua utilizzazione in ambito europeo, comprende anche gruppi quali *Ashkali, Egiziani, Yenish, Dom, Lom, Rom e Abdal*, altre popolazioni tra cui i *Travellers* e le popolazioni designate col concetto amministrativo di *"Gens duvoyage"*, senza alcun intento di comprimere o negare le caratteristiche specifiche di ciascun gruppo.



1. Per definire il quadro necessario per la stesura dei punti nevralgici della nuova Strategia sono stati organizzati da UNAR due incontri plenari della Piattaforma Nazionale Rom e Sinti (9 giugno 2020 e 10 luglio 2020);
2. Un incontro della Piattaforma Nazionale Rom e Sinti (15 ottobre 2020) e uno del Forum della comunità rom e sinte (22 ottobre 2020) su temi specifici;
3. Un incontro di informazione e formazione (23 novembre 2021) specificatamente dedicato alle linee guida, agli indicatori ed agli elementi utili per favorire un reale processo partecipativo della società civile e delle persone rom e sinte alla fase di elaborazione del documento ed alla sua successiva attuazione;
4. Tre *side-event* collegati a specifiche tematiche, come la questione della raccolta dei dati statistici (3 novembre 2020), il tema della memoria e la conoscenza storica (1 febbraio 2021) e la questione delle micro-aree familiari dei Sinti (22 novembre 2021);
5. Quattro incontri dei gruppi di lavoro *ad hoc* sugli assi settoriali, svolti con la partecipazione delle Amministrazioni competenti, dei delegati/*rapporteur* della Piattaforma Nazionale Rom e Sinti e di esperti accademici: “Incontro su Asse abitazione (27 aprile 2021); “Incontro su Asse antiziganismo, istruzione e promozione culturale” (18 maggio 2021); “Incontro su Asse *governance*, livello locale e partecipazione” (21 giugno 2021); “Incontro su Asse salute” (14 luglio 2021); “Incontro su Asse lavoro e contrasto alla povertà” (11 novembre 2021).

In conclusione, si evidenzia che per la redazione del presente documento strategico sono stati utilizzati i seguenti documenti di riferimento:

- La precedente Strategia Nazionale d’Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020;
- La Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01 (Raccomandazione);
- Comunicazione n. 620/2020 “*Un’Unione della parità: quadro strategico dell’UE per l’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom*” - *Post 2020 EU Framework on Roma Equality and Inclusion Strategies* (Framework);
- I 30 contributi scritti provenienti dalle realtà associative della Piattaforma Rom e Sinti;
- I verbali dei 12 incontri tematici realizzati nel corso del processo di consultazione;
- I contributi e gli elementi di competenza inviati dalle Amministrazioni interessate;
- Il “materiale grigio” (letteratura specifica, report istituzionali, output di progetto, report delle ONG, ecc.)

Struttura del documento

La *Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030)* è costituita da una serie di sezioni interconnesse. Il **primo** capitolo, “*Un nuovo quadro di riferimento*”, è dedicato all’individuazione delle principali criticità emerse nel precedente quadro strategico, alla definizione dei principi e delle priorità nazionali della nuova Strategia ed alla presentazione della condizione attuale di Rom e Sinti in Italia. Il **secondo** capitolo è dedicato ai nuovi processi di “*Governance e Partecipazione*” definiti nella Strategia, con un’attenzione particolare dedicata al ruolo della Piattaforma Nazionale e del Forum delle Comunità.



Nel **terzo** capitolo “Aree tematiche” sono illustrati i 6 assi principali su cui è costruito l’impianto della nuova Strategia Nazionale (Antiziganismo, Istruzione, Occupazione, Abitazione, Salute, Promozione culturale). All’interno di ciascun asse sono stati presentati gli obiettivi stabiliti dalla *Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01*, un quadro di sintesi per evidenziare criticità e punti di forza, oltre alle misure in riferimento alle tematiche trattate, corredate da appositi indicatori. Il **quarto** capitolo è dedicato ai “*Processi di intervento*” trasversali, come quello dell’*empowerment* e della *partecipazione*, sul riconoscimento giuridico dello status di minoranza. Due sezioni specifiche sono stata dedicate, rispettivamente, al tema del **monitoraggio** e della **valutazione** e a quello centrale della **sostenibilità economica** e delle **fonti di finanziamento** della Strategia. In allegato alla presente Strategia vengono presentati, inoltre, un’*appendice dinamica* che contiene una **selezione delle principali progettualità** di livello nazionale realizzate e in fase di realizzazione, come previsto dalla precedente Strategia RSC 2012-2020 ed un **focus sugli indicatori di processo e risultato**. Si tratta, in questo caso, di elementi che saranno oggetto di un aggiornamento costante da parte del Punto di Contatto Nazionale, anche attraverso una piattaforma Web dedicata alla nuova Strategia Nazionale. All’interno del documento, inoltre, sono presenti focus tematici contenuti in **box di approfondimento** che presentano digressioni su argomenti specifici - anche con contributi personali di studiosi e accademici - buone prassi ed elementi normativi.





UN NUOVO QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1 La Strategia RSC 2012-2020. Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

Come è noto nel 2012 l'Italia decise di aderire alla Comunicazione della Commissione Europea, n. 173/2011 *"Un quadro europeo per strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"*², elaborando e avviando la prima Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (da ora Strategia RSC 2012-2020) per il periodo 2012-2020, allineandosi al resto dei Paesi membri ed alle raccomandazioni espresse da altri organismi internazionali di tutela dei diritti umani. Due anni dopo, il Consiglio dell'Unione Europea adottava una raccomandazione su *misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri*³, fornendo ulteriori orientamenti a questi ultimi su come rafforzare l'attuazione delle loro strategie nazionali. La composizione di questi due strumenti delineava un quadro che mirava principalmente ad affrontare l'esclusione socio-economica di Rom e Sinti nell'UE e nei paesi dell'allargamento, promuovendo la parità di accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria e all'alloggio, invitando gli Stati membri a progettare strategie nazionali di integrazione di Rom e Sinti, a nominare punti di contatto nazionali per i Rom nonché a fissare specifici obiettivi nazionali. L'esigenza di un forte coordinamento governativo degli interventi da declinare a livello nazionale, regionale e locale, ha condotto alla designazione dell'UNAR⁴ quale Punto di Contatto Nazionale (da ora PCN) per l'elaborazione e l'attuazione della Strategia RSC 2012-2020. Iniziava così il decennale cammino della *Strategia Nazionale d'Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020*, il cui impianto si ispirava al cosiddetto approccio improntato ai diritti umani⁵ ed alla prospettiva di genere⁶ focalizzando l'attenzione degli interventi su quattro "assi" portanti, ossia lavoro, casa, salute e alloggio, da svilupparsi secondo un forte coordinamento interministeriale e mediante tavoli regionali e piani comunali di inclusione. Gli obiettivi generali⁷ previsti dalla precedente Strategia RSC 2012-2020, alla luce del percorso elaborato in questi dieci anni, possono essere sintetizzati in cinque punti, come segue:

² Cfr. Comunicazione n. 173 del 4 aprile 2011, *"Un quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"*, approvata dal Consiglio nella seduta del 23-24 giugno 2011, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN>

³ Cfr. Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 9 dicembre 2013, su *"Misure efficaci per l'integrazione dei Rom negli Stati membri"* (GU C 378 del 24.12.2013), disponibile su: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32013H1224\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX:32013H1224(01))

⁴ L'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, denominato brevemente UNAR, è stato istituito in attuazione della direttiva n. 2000/43/CE relativa al principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Il legislatore italiano ha fissato in modo analitico le funzioni che l'Ufficio deve svolgere descrivendone i compiti, i poteri e i relativi limiti. Per approfondire, si veda: https://www.unar.it/portale/web/guest/ch_e-cos-e-unar

⁵ Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 21.

⁶ Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 24.

⁷ Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 25.



1. **sottrarre** la cosiddetta **“questione rom” ad una trattazione istituzionale** di tipo meramente **emergenziale**⁸, riduttiva dal punto di vista politico ed istituzionale, soggetta a strumentalizzazioni di tipo mediatico e potenzialmente subordinata ad approcci solo emotivi o contingenti;
2. prendere in considerazione l'opportunità di **programmare interventi di integrazione di medio e lungo periodo**, non accettando più di adottare “misure straordinarie”;
3. rendere l'inclusione delle comunità rom e sinte parte di un processo di maturazione culturale che interessa l'intera società, contribuendo alla **diffusione** della **cultura** rom e sinte ed alla conoscenza della loro **storia**, spesso **dolorosa** e segnata da discriminazione e violenza subita;
4. connotare la Strategia stessa di una **valenza istituzionale e simbolica** mediante l'approfondimento di alcuni temi specifici (per esempio il *Porrajmos*⁹) ed il loro conseguente inserimento nel calendario istituzionale e nei curricula scolastici;
5. trattare il tema in una **logica inter-ministeriale e inter-istituzionale** a partire dai quattro indicatori di criticità (educazione, occupazione, alloggio e salute) suggeriti dalla comunicazione della Commissione Europea.

L'attuazione e l'effettivo raggiungimento degli obiettivi generali poc'anzi richiamati sono stati costantemente oggetto di interessamento da parte delle istituzioni europee e di altri organismi internazionali, nonché della società civile. Negli anni si sono susseguite visite tematiche, report e analisi di differente carattere (accademico, società civile, organismi europei) sulla valutazione e sul monitoraggio degli obiettivi conseguiti¹⁰. Rispetto al primo punto evidenziato, relativo al quadro emergenziale da cui prendeva le mosse l'intero impianto strategico, progressi e avanzamenti nell'ambito delle politiche a favore delle comunità rom e sinte sono stati rilevati da più parti. Nel Rapporto della Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa pubblicato nel 2016¹¹ nell'ambito del quinto ciclo di monitoraggio sull'Italia, in

8 Come è noto, nel corso del 2008 e del 2009, il Governo italiano ha decretato, con una serie di ordinanze, lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di “comunità nomadi” nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, che ha previsto la nomina dei Prefetti dei capoluoghi interessati a Commissari straordinari per la realizzazione degli interventi previsti. Tra le azioni intraprese vi è stato il censimento straordinario della popolazione rom e sinte in 124 insediamenti non autorizzati e in 43 autorizzati localizzati nelle città di Milano, Roma e Napoli, che ha portato alla identificazione di 12.346 persone, di cui 5.436 minori (il 44 per cento). Il 28 maggio 2009 la decretazione emergenziale è stata prolungata dal Governo fino a tutto il 2010, con un decreto, denominato “*Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*”. Questi eventi sono stati denunciati da numerose organizzazioni per la difesa dei diritti umani e, nel novembre del 2011, una sentenza del Consiglio di Stato ha dichiarato illegittimo tale procedimento. Per una disamina completa sulle ordinanze e sui D.P.C.M. relativi alla c.d. “emergenza nomadi” si veda la Strategia RSC 2012-2020, pag. 5 e pp. 101-102.

9 A livello internazionale il termine più utilizzato per riferirsi allo sterminio dei rom e dei sinti è *Porrajmos*, una parola che in *romanés* letteralmente significa «divoramento». Il termine fu proposto da Ian Hancock, professore rom dell'Università di Austin, in Texas, per indicare la persecuzione e lo sterminio del popolo rom e sinte durante il nazifascismo. A partire dalla diffusione che ha avuto tale termine si sta tessendo un dibattito più ampio circa l'utilizzo delle parole vernacolari nella pubblicistica. *Porrajmos*, infatti, non è usato in tutte le varianti del *romanés*, poiché in alcune ha anche il significato di “stupro” ed è considerata una parola troppo volgare. Da diversi Sint e Rom oggi viene messo in discussione il fatto che una parola con una connotazione peggiorativa venga utilizzata anche in documenti istituzionali a livello nazionale e internazionale. Altri termini in *romanés* utilizzati nelle comunità per riferirsi al genocidio subito sono: *Samudaripen* (massacro generale) *Baro Merape*, (grande sterminio), oppure, *Sintegre Laidi* (sofferenza dei sinti), *Kali Traš* (terrore nero). Sul punto si veda: Eva Rizzin (a cura di), *Attraversare Auschwitz. Storie di Rom e Sint: identità, memorie, antiziganismo*, Gangemi 2020, disponibile online su: <http://cdn.gangemieditore.com/import/materialiVari/AttraversareAuschwitz.pdf>. Sul tema si vedano anche i siti www.romsintimemory.it e www.porrajmos.it, che raccolgono testimonianze e materiali utili per un approccio al tema.

10 Per citarne solo alcuni: Roma Civil Monitor, CERD, ECRI, Report Commissione Europea, Report 21 luglio, Rapporto Diritti. Si veda: 1) <https://www.rapportodiritti.it/rom-e-sinti> 2) Roma Civil Monitor (2018) <https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-italy-2017-eprint-it.pdf>

11 Il Rapporto completo è disponibile su: https://www.coe.int/it/web/portal/news-2016/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/anti-racism-commission-issues-new-reports-on-azerbaijan-cyprus-italy-lithuania-and-the-former-yugoslavia-republic-of-macedonia-?desktop=true



primo luogo, venivano accolti positivamente provvedimenti di legge che apportavano importanti miglioramenti della legislazione contro il razzismo e la discriminazione razziale, tra cui la ratifica del *Protocollo n. 12 alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e del Protocollo addizionale alla Convenzione sulla criminalità informatica*. Si rilevava positivamente anche come un crescente numero di episodi di incitamento all'odio avesse dato luogo a procedimenti giudiziari. In secondo luogo, il Rapporto considerava importante l'iniziativa intrapresa dall'Italia di avviare, per la prima volta, uno studio affidato all'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ed all'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) sulla condizione abitativa delle comunità rom e sinte. Il rapporto dell'ECRI, tuttavia, evidenziava anche importanti criticità. Anzitutto la preoccupante disparità geografica rispetto al livello di inclusione raggiunto dalla popolazione rom e sinta sul territorio nazionale, riscontrando, inoltre, notevoli ritardi nell'implementazione della Strategia RSC 2012-2020 e il proseguimento, parallelamente ai progetti di inclusione e transizione abitativa, della pratica relativa agli sgomberi forzati dagli insediamenti, avvenuti - secondo la Commissione del Consiglio d'Europa - in taluni casi senza le dovute garanzie procedurali.

Tra i rapporti sulla situazione italiana prodotti a livello internazionale, è importante menzionare il documento *“Civil society monitoring report on implementation of the national Roma integration strategies in Italy”*, redatto nel 2018 da diverse organizzazioni non governative e promosso dalla Commissione Europea nell'ambito del progetto pilota di attività di monitoraggio dell'implementazione della Strategia RSC 2012-2020 da parte della società civile, di cui si darà conto anche più avanti nel capitolo sulla condizione di Rom e Sinti in riferimento ai dati. Il documento mette in luce il ruolo positivo svolto negli anni dal precedente documento strategico, segnando un'importante rottura con il passato in riferimento all'abbandono del concetto di nomadismo in favore di un approccio più ampio nel promuovere l'inclusione di Rom e Sinti. È stato rilevato, nello specifico, dagli esiti delle consultazioni e dell'analisi di materiali amministrativi prodotti dagli enti locali, un **cambiamento in termini simbolici e nel linguaggio** (il passaggio dall'utilizzo dell'espressione “nomadi” agli etnonimi Rom e Sinti, con la tensione a distinguere le diverse esigenze e caratteristiche delle persone, evitando semplificazioni ed etnicizzazioni).

Nel numero dei risultati parzialmente o completamente conseguiti, soprattutto in riferimento al primo ed al secondo punto richiamato in premessa alla presente introduzione, va richiamata l'attenzione sull'effettiva cessazione della pratica, meramente emergenziale, di costruzione di nuovi insediamenti a carattere mono-etnico, quale unica risposta a questioni più generali di carattere abitativo e inclusivo. Anche il cospicuo stanziamento di risorse economiche provenienti dalla programmazione europea, mediante l'inserimento di un obiettivo specifico all'interno dei programmi operativi nazionali, risultato su cui UNAR ha più volte concentrato attenzione e sforzi operativi, ha determinato il sostanziale superamento di interventi di corto respiro a favore di misure progettuali di medio e lungo periodo. In questa direzione va inserito l'avvio di progettualità specificamente tese alla definizione di un quadro informativo più chiaro, rispetto ai bisogni ed alle criticità della popolazione rom e sinta in Italia, in collaborazione con ISTAT e ANCI.

Il **biennio 2017-2018** è stato interessato da **passi in avanti** sul tema del **coinvolgimento** e della **partecipazione** attiva della **società civile**, in particolare di quella rom e sinta, ai processi consultivi e decisionali previsti dalla Strategia RSC 2012-2020, attraverso l'**istituzione della Piattaforma Nazionale Rom, Sinti e**



Caminanti e del Forum delle Comunità rom e sinte¹² ed il coinvolgimento diretto di delegati delle comunità all'interno dei tavoli istituzionali, degli incontri internazionali e nei Comitati di Sorveglianza¹³ previsti dai Programmi Operativi nazionali. Un impulso di carattere istituzionale e di valenza nazionale è stato impresso attraverso il finanziamento di progettualità volte ad affrontare il tema della “memoria” storica del genocidio e delle persecuzioni subite dalle popolazioni rom e sinte durante il periodo nazi-fascista, anche in Italia. Il percorso avviato da UNAR, in collaborazione con la società civile e con altre istituzioni nazionali, ha rappresentato l'inizio di un processo più ampio e complesso di riscoperta e di consapevolezza sul quale - alla luce del nuovo quadro strategico - sarà necessario tornare più avanti.

Come emergeva già dalla *Relazione del Parlamento Europeo sull'attuazione delle strategie nazionali d'integrazione dei Rom*, presentata nel 2018, una parte significativa delle persone rom e sinte presenti in Europa vive ancora in situazioni di emarginazione e discriminazione. Scriveva la Commissione che *“l'efficacia dei progressi in funzione degli obiettivi di integrazione dei Rom è ritenuta complessivamente limitata, con differenze significative tra settori e Paesi. Secondo l'analisi, l'istruzione è il settore in cui si è registrata la maggior parte dei progressi (miglioramenti nel contrasto dell'abbandono scolastico, istruzione della prima infanzia e obbligo scolastico, ma peggioramento della segregazione). La percezione del proprio stato di salute da parte dei Rom è migliorata, ma la copertura sanitaria continua a essere limitata. Non è stato osservato alcun miglioramento nell'accesso all'occupazione e la percentuale di giovani rom che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è addirittura aumentata. La situazione abitativa continua a essere difficile. Sono stati osservati alcuni progressi per quanto riguarda l'obiettivo generale della lotta alla povertà. L'antiziganismo e i reati generati dall'odio sono ancora motivo di grande preoccupazione, nonostante alcuni segnali di riduzione delle esperienze di discriminazione vissute dai rom nell'accedere ai servizi in determinati settori”*¹⁴.

La discriminazione, l'esclusione sociale e la segregazione che condizionano la vita di Rom e Sinti presenti in contesti a rischio di esclusione e marginalizzazione –si sono rafforzate reciprocamente e sono state accentuate dalle condizioni generate dalla recente pandemia da COVID-19 che, come evidenzia chiaramente la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 12 marzo 2021 (2021/C 93/01) *“ha messo in luce l'estrema esposizione delle comunità Rom escluse ed emarginate a effetti negativi a breve termine sulla salute e a conseguenze socioeconomiche a medio termine. I minori Rom che vivono in comunità emarginate sono tra i soggetti più duramente colpiti dalla pandemia. Troppi minori Rom che vivono in nuclei familiari privi di infrastrutture informatiche o di elettricità non hanno potuto accedere ad alcuna forma di insegnamento a distanza. La crisi ha inoltre messo in luce l'urgente necessità di una risposta politica più efficace a livello europeo”*. Confrontandosi con una precedente condizione di accesso limitato a un'istruzione di qualità

¹² Sul punto si veda il capitolo 2 del presente documento strategico.

¹³ Il Regolamento comunitario che disciplina i fondi strutturali e d'investimento europei stabilisce che i Programmi operativi siano sottoposti a verifiche periodiche da parte di un organismo appositamente istituito, che prende il nome di Comitato di sorveglianza. Il Comitato si riunisce periodicamente per valutare l'attuazione del programma e i progressi compiuti nel conseguimento dei suoi obiettivi. Tra le sue funzioni c'è anche quella di esaminare e approvare alcuni documenti predisposti dall'Autorità di Gestione che hanno un valore strategico ai fini dell'attuazione del Programma.

¹⁴ *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, Relazione sulla valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020* del 4 dicembre 2018, COM(2018) 785 final, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0785&from=IT>



e con difficoltà di integrazione nel mercato del lavoro, alcune fasce di Rom e Sinti particolarmente vulnerabili, nel corso del periodo pandemico, sono stati maggiormente esposti alla disoccupazione e alla precarietà del lavoro, a un limitato accesso a un'assistenza sanitaria di qualità e a condizioni di vita e di salute precarie.

Come vedremo nel dettaglio nel paragrafo successivo, nell'ottobre 2021 la Commissione Europea, con la comunicazione n. 620 ha delineato un nuovo quadro strategico (da ora Framework) impegnando gli Stati membri a definire una nuova Strategia Nazionale di intervento della durata decennale (2021-2030), con l'obiettivo dichiarato di superare - con un ulteriore e forse ultimo processo strategico - gli ostacoli che hanno impedito una piena inclusione delle comunità rom e sinte nel continente europeo. Appare opportuno, dopo aver illustrato alcuni risultati raggiunti e prima di inoltrarci nella descrizione del nuovo Framework europeo e degli impegni che l'Italia si assume con il presente documento strategico, evidenziare alcune delle macro-criticità emerse nel corso decennale della Strategia RSC 2012-2020:

1. Il permanere di un difficile quadro socio-economico, che affligge soprattutto una parte più marginalizzata della comunità rom e sinta (aggravato dalla Pandemia da COVID-19).
2. La persistente discriminazione¹⁵ di cui sono vittime i membri delle comunità rom e sinte. Un contesto quasi sempre sfavorevole sia dal punto di vista della percezione, del dibattito pubblico e dell'orientamento politico.
3. Il sistema di *governance* previsto dalla Strategia RSC 2012-2020 è risultato complesso e di difficile attuazione. In quanto strumento politico non vincolante, la Strategia RSC 2012-2020 ha incoraggiato il coordinamento politico, la consultazione e il monitoraggio di politiche mirate per l'inclusione dei Rom e Sinti, lasciando, tuttavia, a discrezione dei governi regionali e locali, le decisioni in merito alle modalità attuative per tradurre le raccomandazioni in capacità amministrative e azioni politiche concrete.
4. Le difficoltà espresse soprattutto dagli enti locali nella fase di progettazione degli interventi e nell'effettivo impiego delle risorse destinate all'inclusione di Rom e Sinti ed il carattere non sincronico delle azioni poste in essere, secondo un'ottica integrata.
5. La questione ancora aperta del mancato riconoscimento giuridico dello status di minoranza della comunità rom e sinta.

1.2 Il nuovo impegno comunitario, principi e priorità nazionali

L'impegno delle istituzioni europee negli ultimi anni ha dato grande impulso all'avvio e al rafforzamento di politiche di inclusione sociale per superare le condizioni di marginalità e precarietà socio-economica e abitativa in cui versavano Rom e Sinti a livello comunitario. A seguito di una importante risoluzione del Parlamento Europeo nel 2008, in cui si invitava la Commissione Europea a sviluppare una strategia quadro per l'inclusione dei Rom e un Piano di Azione europeo, due strumenti comunitari hanno permesso agli Stati membri di fare passi avanti verso questo obiettivo: la Comunicazione N. 173/2011 "Un quadro europeo per strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" e la prima Raccomandazione del Consiglio dell'UE sull'inclusione sociale dei Rom del dicembre 2013. In Italia, la Comunicazione N. 173/2011 ha rappresentato una prima forte legittimazione di politiche inclusive, ed ha sostenuto lo sviluppo della prima Strategia italiana per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020. Seppure in assenza di un quadro normativo vincolante, l'orientamento europeo ha garantito e sostenuto lo sforzo italiano dell'ultimo decennio, per una *governance* interistituziona-

¹⁵ Sul punto si veda il capitolo 3.1 del presente documento strategico.



le e multilivello dei processi di integrazione e per lo sviluppo di interventi nei quattro settori chiave: occupazione, istruzione, accesso all'alloggio e alla salute.

Il Piano decennale della Commissione Europea 2021-2030 a supporto di Rom e Sinti rappresenta un ulteriore e più maturo volano per i processi di inclusione avviati dagli Stati membri, ed un punto di riferimento per il rilancio delle azioni da promuovere a livello nazionale. Il Piano si compone della Comunicazione n. 620/2020 *“Un’Unione della parità: quadro strategico dell’UE per l’uguaglianza, l’inclusione e la partecipazione dei Rom”* e della Raccomandazione del Consiglio (COM(2020) 621 - 7.10.2020), che stabiliscono un elenco di misure che gli Stati membri devono adottare per raggiungere gli obiettivi di inclusione di Rom e Sinti nell’UE. Entrando nel merito degli ambiti di inclusione, il piano europeo è incentrato su sette settori chiave di intervento: l’uguaglianza, l’inclusione, la partecipazione, l’istruzione, l’occupazione, la sanità e l'alloggio. Per ognuno di questi settori chiave la Commissione europea ha elaborato obiettivi, raccomandazioni e indicatori che suggeriscono priorità di interventi e strumenti di monitoraggio dei progressi compiuti.

Come vedremo in modo più approfondito in seguito, la **lotta all’antiziganismo** assume uno spazio centrale nel nuovo impegno europeo. Non si sofferma solo sull’esigenza di riconoscimento dell’antiziganismo e sui ruoli, responsabilità e modalità di intervento per contrastarlo; fornisce spazio anche alla sua dimensione storica e, in particolare, alla questione dello sterminio dei Rom e Sinti durante la Seconda Guerra Mondiale e all’esigenza di condurre attività di sensibilizzazione sulla storia dei Rom e Sinti e di promozione della riconciliazione. Ampio spazio viene dato all’urgenza di costruire narrazioni positive che possano promuovere modelli di riferimento per combattere pregiudizi e stereotipi e ogni rischio di disinformazione nei confronti dei Rom e Sinti in settori chiave quali l’istruzione, i media, le arti, la cultura e la storia. Secondo i documenti europei, ogni sforzo dovrà essere profuso per combattere la discriminazione e l’incitamento all’odio, le manifestazioni di antiziganismo e i reati, molestie e violenze motivati da pregiudizi nei confronti di Rom e Sinti. In particolare, si dovrà decostruire e rimuovere ogni forma di discriminazione sistemica/istituzionale/strutturale vissuta dai Rom e Sinti, combattendo la discriminazione in materia di occupazione (e accesso all’occupazione), la segregazione abitativa, il bullismo e le molestie nell’istruzione, la discriminazione in materia di accesso a un’assistenza sanitaria di qualità e il segregazionismo spaziale e abitativo. La sensibilizzazione assume un ruolo importante per il superamento delle discriminazioni, sia in termini informativi che di formazione del personale e degli operatori pubblici e privati.

La **lotta contro la povertà multigenerazionale** rappresenta il secondo pilastro di interventi, che si sviluppano attraverso misure di protezione dei minori; risorse per l’educazione e la cura della prima infanzia (ad esempio, borse di studio, tutoraggio, sostegno nel doposcuola), la nutrizione, lo sviluppo personale e il lavoro con le famiglie.

La partecipazione all’educazione e alla cura della prima infanzia si accompagna, inoltre, alla protezione di donne, bambini e giovani mediante strategie di lotta a reati quali la tratta degli esseri umani, compresa ogni eventuale forma di sfruttamento (sfruttamento sessuale, sfruttamento della manodopera, accattonaggio forzato e uso di attività criminali finalizzate a matrimoni fittizi, ma anche matrimoni forzati e sfruttamento sessuale). Inoltre, è posta una particolare attenzione alle persone con disabilità e ai minori privati delle cure genitoriali, prevenendo l’istituzionalizzazione e sostenendo le famiglie che versano in situazioni di precarietà.



Il terzo pilastro degli interventi proposti è quello della **promozione della partecipazione di Rom e Sinti**. Questo aspetto, particolarmente sviluppato in Italia attraverso la Piattaforma Nazionale Rom e Sinti ed il Forum delle comunità, viene ulteriormente legittimato dai documenti comunitari, per garantire aspetti e livelli minimi di partecipazione all'elaborazione, all'attuazione e al monitoraggio delle politiche di inclusione e alla programmazione dei fondi, nonché per aumentare la loro partecipazione negli interventi amministrativi nazionali e locali nei settori dell'uguaglianza e dell'inclusione sociale e incentivando la fiducia reciproca. Metodi di lavoro, forme di consultazione e partecipazione vanno sviluppati per creare opportunità di emancipazione delle comunità Rom e Sinti a livello locale e per favorire una cooperazione efficace e la co-responsabilità nell'attuazione degli interventi di inclusione, la mobilitazione delle comunità e la loro partecipazione diretta alle azioni di sviluppo locale che li riguardano. La Commissione invita anche a fare in modo che Rom e Sinti siano rappresentati in tutte le loro diversità (cittadini dello Stato membro in cui vivono e cittadini di altri Stati, emarginati e integrati, donne, bambini e giovani) nei processi di elaborazione delle politiche locali, oltre che attraverso la consultazione anche mediante il coinvolgimento diretto di professionisti Rom e Sinti in qualità di facilitatori per promuovere cooperazione, reciproco riconoscimento e legittimazione.

Questo quadro comune comunitario pone anche impegni essenziali minimi, che la presente Strategia intende superare, ma che forniscono parametri di intervento di base, come ad esempio almeno: sul fronte dell'educazione, il dimezzamento del divario nella frequenza delle scuole dell'infanzia, la riduzione di almeno un terzo del divario nel completamento delle scuole secondarie; il dimezzamento della proporzione di bambini Rom che frequentano scuole primarie segreganti. Sul fronte della salute almeno il dimezzamento del divario nella speranza di vita alla nascita. Sul fronte dell'occupazione, almeno: il dimezzamento del divario nell'accesso all'occupazione; il dimezzamento del divario di genere nell'accesso all'occupazione; il dimezzamento del divario nel tasso dei NEET. Sul fronte abitativo, la riduzione di almeno un terzo dei Rom privi di normali abitazioni; il dimezzamento della proporzione dei residenti in case sovraffollate; l'assicurazione che almeno il 95% dei Rom abbiano accesso all'acqua potabile.

Le istituzioni europee hanno anche attivato **un rilevante quadro di finanziamenti comunitari a supporto di questi significativi obiettivi**, con parametri in grado di garantire che l'uso dei fondi dell'UE a favore dei Rom e Sinti generi un impatto concreto per il miglioramento delle loro condizioni. La politica di Coesione dell'UE 2021-2027¹⁶ fornirà un importante supporto al rafforzamento delle condizioni socio-economiche di Rom e Sinti, nel quadro di un generale impegno per la coesione economica, sociale e territoriale. La riduzione della disoccupazione, l'aumento della partecipazione alle opportunità di formazione e la riduzione della povertà e dei rischi di esclusione sociale sono parte del nuovo Pilastro europeo dei diritti sociali e del suo Piano di azione, che prevede tre ambiziosi obiettivi generali entro il 2030: avere occupata almeno il 78% della

¹⁶ Il pacchetto legislativo relativo alle politiche di coesione 2021-2027 è articolato sulla base delle seguenti fonti di diritto: il [Regolamento \(UE\) 2021/1060](#), recante le disposizioni comuni applicabili ai fondi Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo di coesione (di cui l'Italia non è beneficiaria in base alle regole esistenti), al Fondo sociale europeo Plus (FSE+), al Fondo per una transizione giusta (Just Transition Fund JTF), al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA) e le regole finanziarie comuni applicabili a tali Fondi e al Fondo asilo, migrazione e integrazione (FAMI), al Fondo sicurezza interna (FSI) e al BVMI; il [Regolamento \(UE\) 2021/1058](#) relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e al Fondo di coesione; il [Regolamento \(UE\) 2021/1057](#), che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE Plus); il [Regolamento \(UE\) 2021/1059](#), recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno; il [Regolamento \(UE\) 2021/1056](#), che istituisce il [Fondo per una transizione giusta](#) (Just Transition Fund JTF). Sul punto si veda anche l'appendice dinamica denominata "Fonti di finanziamento nazionali e comunitarie" in calce al presente documento strategico.



popolazione tra i 20 e i 64 anni; avere almeno il 60% di tutti gli adulti che possano partecipare ogni anno ad attività formative; ridurre di almeno 15 milioni il numero di popolazione a rischio di povertà ed esclusione sociale. Tra gli strumenti finanziari europei, il Fondo sociale europeo FSE+ rappresenta lo strumento principale del Pilastro europeo dei diritti sociali, insieme al FESR e al pacchetto Next Generation EU. Per dare attuazione alle raccomandazioni del Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali il 25% del budget dell'FSE+ sarà rivolto a misure di riduzione della povertà ed almeno il 12,5% per ridurre il tasso dei NEET.

L'impegno a favore dell'inclusione di Rom e Sinti va inoltre inserito nell'ambito di strumenti giuridici internazionali e regionali in materia di diritti umani, in particolare degli strumenti convenzionali e della normativa e della giurisprudenza regionale, comunitaria e nazionale. A livello regionale, il Consiglio d'Europa, l'OSCE e la stessa Unione Europea hanno elaborato negli ultimi decenni vari strumenti giuridici ed iniziative in materia di protezione e riconoscimento delle minoranze. In particolare, è opportuno sottolineare che sono state adottate molteplici Convenzioni, Protocolli, Strategie, Risoluzioni, Raccomandazioni, Sentenze ed Iniziative, volte al riconoscimento, alla protezione e all'inclusione sociale e socio-economica di Rom e Sinti. In tal senso, va ribadito il riferimento alla Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali; la Carta Sociale Europea; la Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli; la Convenzione-Quadro del Consiglio d'Europa per la Protezione delle Minoranze Nazionali, nonché le Decisioni e i Piani di azione per il miglioramento della situazione di Rom e Sinti, promossi dall'OSCE-ODIHR. A livello comunitario, si ricordano, in particolare: la Carta dei diritti fondamentali di Nizza¹⁷, soprattutto gli artt.1, 8, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 34, 35 e 45; il Trattato sull'Unione Europea, i cui artt. 2 e 3 sanciscono i diritti ed i principi fondamentali dell'Unione Europea, mentre l'art. 6 tratta dei diritti fondamentali nell'Unione; nonché gli artt. 9, 10 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il quale, in particolare, riconosce all'UE, la potestà legislativa per la lotta contro qualsiasi forma di discriminazione. Si evidenzia inoltre l'articolo 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che statuisce testualmente: *“È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”*. In attuazione delle norme sopra menzionate, le Istituzioni europee hanno coerentemente adottato una serie di misure volte alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, nonché al rafforzamento della coesione sociale e, in particolare, alla protezione delle minoranze, comprese le comunità Rom e Sinti nell'Unione Europea, della cui sinergia si darà conto nel successivo capitolo.

In tale contesto normativo, il Consiglio dell'Unione Europea, con la Direttiva 2000/43/CE, ha previsto per ogni Stato membro l'istituzione di un organismo per l'attuazione della parità di trattamento. Come è noto, l'Italia vi ha dato attuazione con l'emanazione del decreto legislativo 9 luglio 2003 n. 215 che ha istituito, presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica denominato UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), con la funzione di costituire un presidio di garanzia e di controllo della parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela per le discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica. Il principio di parità di trattamento si applica a tutte le

¹⁷ Entrata in vigore nel 2010 - in base al Trattato di Lisbona - è equiparata agli altri Trattati comunitari.



persone in ogni settore sia pubblico che privato della vita sociale quali l'occupazione, la protezione sociale, comprese la sicurezza sociale e l'assistenza sanitaria, l'istruzione, l'accesso ai beni ed ai servizi a disposizione del pubblico. Per tale motivo, il contrasto all'antiziganismo e la promozione di azioni positive per l'inclusione di Rom e Sinti hanno rappresentato un aspetto rilevante dell'attività dell'UNAR fin dalla sua istituzione. Nel 2012 l'UNAR è stato indicato quale Punto di Contatto Nazionale per l'attuazione della Strategia di Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020 ed ha avuto un ruolo di coordinamento e attuazione di progetti e iniziative volte a promuovere politiche inclusive e non discriminatorie sui fronti del lavoro, della casa, della salute e dell'istruzione, in un'ottica di genere. L'attuazione del principio di parità di trattamento ha in tal senso un carattere universalistico di tutela dei diritti fondamentali e si rivolge a Rom e Sinti in quanto soggetti a maggior rischio di discriminazione, non in quanto minoranza etnica. Infatti, nell'ordinamento giuridico italiano, il concetto generale di minoranza in Italia è legato alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'articolo 6 della Costituzione: "La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche". La Legge n. 482 del 15 dicembre 1999 recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche" riconosce e tutela dodici minoranze linguistiche: albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, francese, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda (tenendo conto di criteri linguistico-storici, ma soprattutto del criterio della territorialità/stanzialità - in pratica, della *localizzazione in un dato territorio*). Nell'interpretazione dell'articolo 6 è prevalso il principio della "territorialità", che di fatto esclude dal dettato normativo, la minoranza Rom, in quanto "minoranza diffusa", ossia priva di una concentrazione territoriale stanziale, riconoscibile.

La realizzazione di politiche sociali di inclusione per Rom e Sinti è di competenza degli Enti territoriali, e alcune regioni hanno deliberato nel merito con leggi regionali, per le quali si rimanda alla Strategia RSC 2012-2020. A seguito della pubblicazione della Strategia RSC 2012-2020¹⁸, la Regione Emilia Romagna ha emanato la legge regionale n. 11/2015 "Norme per l'inclusione sociale di Rom e Sinti", con la quale ha ribadito l'esigenza di rimuovere ogni ostacolo all'integrazione e all'accesso a beni e diritti, prestazioni, servizi, opportunità sui quattro fronti dell'abitare, della scuola e formazione, del lavoro e della salute, promuovendo percorsi di autonomia ed emancipazione. Si segnala inoltre per la Regione Calabria la Legge regionale 25 novembre 2019, n. 41 "Integrazione e promozione della minoranza *romani*" e modifica alla legge regionale 19 aprile 1995, n. 19. Tale legge regionale promuove l'istituzione di un Osservatorio territoriale partecipativo delle comunità rom e sinte e iniziative pubbliche per diffondere la conoscenza della minoranza, per commemorare le vittime dello sterminio, riconoscendo il giorno del *Porrajmos* e la giornata internazionale della popolazione *romani*.

1.3 Sinergia con le altre Strategie Nazionali

L'Unione Europea dispone di strumenti giuridici e di una politica generale che possono permettere la costruzione di un'autentica "Unione dell'uguaglianza". Il **principio della parità di trattamento e non discriminazione** costituisce un elemento fondamentale dell'ordinamento europeo. Il divieto di discriminazione è chiaramente espresso nell'art. 21 della **Carta dei Diritti Fondamentali nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea** (TFUE)¹⁹, che stabilisce che l'Unione mira in tutte le sue attività a combattere la discri-

¹⁸ Cfr. Strategia Nazionale RSC 2012-2020, pp. 103-104.

¹⁹ Carta dei Diritti Fondamentali sia nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) (2016/C 202/02. Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ES>



minazione sulla base di diversi fattori, prendendo gli opportuni provvedimenti (artt. 10 e 19). Negli anni, l'impegno dell'Unione Europea è andato poi rafforzandosi e si è concretizzato nell'adozione di provvedimenti, risoluzioni, raccomandazioni e *policy documents* per l'introduzione negli ordinamenti di tutele per i soggetti a rischio di discriminazione e la promozione di specifiche azioni. Contestualmente, importante è stato il ruolo della giurisprudenza delle Corti di Giustizia Europee, l'azione del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite²⁰.

Le strategie di *policy* dell'Unione Europea adottano da tempo un **approccio intersezionale**²¹, in considerazione del fatto che spesso la discriminazione è multidimensionale e solo un approccio intersezionale può aprire la strada a cambiamenti sostenibili e rispettosi nella società. In tale contesto, l'importante lavoro sull'elaborazione ed attuazione della Strategia Rom e Sinti 2021-2030, va letto in combinato disposto con altri strumenti di riferimento e di stimolo per gli Stati Membri adottati di recente. Il 18 settembre 2020, l'Unione Europea ha adottato il **Piano d'Azione contro il Razzismo**²² (Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025) che rappresenta un'opportunità importante per rilanciare la discussione sui temi dell'antidiscriminazione, sia a livello comunitario che a livello interno. Il Piano d'azione definisce le principali priorità politiche, presentando, allo stesso tempo, un quadro politico-strategico di individuazione degli strumenti e delle misure di sostegno operativo e finanziario. Nello specifico, il Piano si compone di quattro direttrici principali: rafforzare la legislazione europea già esistente sul tema, aumentare il dialogo con le minoranze e gli organismi di parità, richiedere una maggiore collaborazione agli Stati membri e verificare la diversità all'interno delle istituzioni stesse. Allo stesso tempo, tuttavia, la Commissione Europea incoraggia gli Stati Membri a *"elaborare e adottare piani d'azione nazionali contro il razzismo e piani d'azione individuali"*. Tali piani dovrebbero essere adottati entro il 2022, secondo le linee guida della Commissione.

L'impegno dell'Unione Europea nel campo dell'antidiscriminazione si è rafforzato, recentemente, anche con l'adozione della **Strategia UE per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020-2025**, adottata il 12 novembre 2020²³. La Strategia si basa sulla visione di un'Europa in cui le persone, nel rispetto delle differenze, sono uguali e libere di vivere pienamente la propria vita indipendentemente dal proprio orientamento sessuale, identità/espressione di genere o caratteristiche sessuali. Si tratta di un importante documento sulla base del quale gli Stati membri sono invitati ad adottare piani di azione strategici nazionali, tenendo conto delle buone pratiche esistenti. La Strategia fissa una serie di obiettivi chiave: combattere la discriminazione nei confronti delle persone LGBTIQ; garantire l'incolumità delle persone LGBTIQ; costruire società inclusive per le persone LGBTIQ; guidare la lotta a favore dell'uguaglianza delle persone LGBTIQ nel mondo da raggiungere mediante un approccio mainstream, integrando la lotta contro le discriminazioni LGBTIQ in tutte le politiche dell'UE.

20 Ci si riferisce alla cornice internazionale costituita dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e delle Osservazioni conclusive/Raccomandazioni rivolte all'Italia in tema di non discriminazione/inclusione sociale in ambito Nazioni Unite (Universal Periodic Review process; visite Paese degli *Special Rapporteur*; stato di attuazione del Trattati che l'Italia ha ratificato come CRC, CERD, CEDAW, CRPD, ICESCR, ICCPR).

21 L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere definisce l'"intersezionalità" come uno "strumento analitico per studiare, comprendere e rispondere ai modi in cui sesso e genere si intersecano con altre caratteristiche/identità personali e i modi in cui tali intersezioni contribuiscono a determinare esperienze di discriminazione specifiche". Questa definizione si applica allo stesso modo a qualsiasi forma di discriminazione.

22 *Un'Unione dell'uguaglianza: il piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025*, COM(2020) 565 final. Si veda: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565>

23 *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per l'uguaglianza delle persone LGBTIQ 2020-2025*. Si veda: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/lgbtiq_factsheet_2020-2025_it.pdf



Nel contesto dei processi di cui sopra, anche l'Italia nei prossimi mesi si appresta a promuovere il “Piano Nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza” e la “Strategia nazionale LGBTI”. In un'ottica di complementarità e ottimizzazione, il fatto che l'UNAR rappresenti istituzionalmente il *focal point* nazionale per ciascuna delle tre Strategie (Strategia Rom e Sinti, Piano Nazionale contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza e Strategia nazionale LGBTI) eviterà sovrapposizioni operative e concettuali, garantirà una reale efficacia dei principi di parità di trattamento e non discriminazione e assicurerà le necessarie sinergie nell'utilizzo dei fondi garantiti dalla programmazione europea, anche in riferimento agli altri piani strategici nazionali in vigore²⁴.

1.4 La condizione di Rom e Sinti in Italia e il tema del rilevamento dati

In Italia la ridotta disponibilità di informazioni statistiche socio-demografiche ed economiche scientificamente attendibili sulla popolazione rom e sinta risulta, con tutta evidenza, una delle principali cause che concorrono a rendere difficile l'individuazione puntuale delle problematiche che investono le condizioni di vita di parte di questo eterogeneo gruppo di cittadini²⁵. A sua volta, la mancanza di una quantificazione puntuale delle presenze e delle caratteristiche principali che aiutino a stilare un quadro sulla complessa situazione della popolazione rom e sinta, incide negativamente sulla possibilità di elaborare politiche pubbliche efficaci e mirate e di utilizzare al meglio le risorse disponibili per finanziare percorsi di inclusione sociale e/o promozione culturale. Senza l'aiuto di dati statistici ufficiali, inoltre, è difficile stabilire obiettivi, determinare strumenti in grado di perseguirli, così come fare valutazioni sull'impatto degli interventi pubblici messi in campo.

Per quanto riguarda l'Italia, la gran parte delle informazioni ad oggi disponibili su condizioni di vita e caratteristiche socio-demografiche dei Rom e Sinti deriva da indagini scientifiche condotte da università ed enti di ricerca, oppure da informazioni in possesso di enti locali e organizzazioni del terzo settore che portano avanti progetti specificatamente rivolti a questo gruppo di cittadini. Tanto i dati rilevati con indagini *ad hoc*, quanto le informazioni in possesso di enti e realtà del Terzo settore, pur presentando spesso un elevato grado di dettaglio nella maggioranza dei casi non sono in grado di fornire un quadro informativo esaustivo e generalizzabile delle condizioni di vita di Rom e Sinti in Italia, in ragione soprattutto del fatto che i dati sono riferibili ad aggregati territoriali specifici, che solo raramente superano il livello regionale (in genere i dati si riferiscono a singole città o a singoli insediamenti) e al fatto che sono raccolti con metodologie e definizioni diverse che non ne permettono la comparazione.

²⁴ Strategia nazionale sulla Parità di genere 2021-2025; il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023; Piano d'Azione su Imprese e Diritti Umani; Rapporto del Gruppo di Lavoro sull'odio on line istituito dal Ministero dell'Innovazione tecnologica insieme al Ministero della Giustizia e alla Presidenza del Consiglio; Commissione straordinaria del Senato per il contrasto dei fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza.

²⁵ Solo la Regione Emilia Romagna, sin dal 1996, produce sistematicamente dati sulla popolazione rom e sinta presente negli insediamenti che sorgono nel territorio regionale attraverso una rilevazione che dal 2018 avviene con cadenza triennale. I dati rilevati si riferiscono prevalentemente a due ambiti: uno dedicato alle persone presenti e ad alcune loro caratteristiche socio-anagrafiche; l'altro dedicato agli insediamenti, pubblici o privati. I dati raccolti dai Comuni si limitano a rilevare le presenze nelle aree sosta e nelle microaree, pur non rilevando dati relativi alle persone che vivono in case tradizionali e neppure dati che si riferiscono a coloro che sono presenti in insediamenti spontanei e temporanei. Per approfondimenti, si veda: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/il-monitoraggio-dei-rom-e-sinti-presenti-in-emilia-romagna>.



Rispetto al **settore dell'istruzione**, nell'analisi dei livelli di iscrizione scolastica e di frequenza (del successo parleremo successivamente nel capitolo dedicato all'asse specifico) è necessario fare una prima distinzione riguardo all'universo di riferimento. Come si vedrà in maniera più dettagliata successivamente – ed è questo uno dei meriti di chiarezza analitica ascrivibili alla Strategia RSC 2012-2020 – la popolazione di Rom e Sinti residente negli insediamenti, non corrisponde alla totalità delle persone che si riconoscono come appartenenti a questa minoranza all'interno del nostro Paese. L'indagine condotta da ANCI e Fondazione Cittalia su impulso dell'UNAR negli anni 2013/2014, più volte richiamata, ha sostanzialmente ridimensionato i termini di quello che è stato definito come il “sistema dei campi” analizzando e identificando il numero delle persone rom e sinte che vivono negli insediamenti presenti in comuni con oltre 15mila abitanti, in circa 30.000 unità²⁶. Come è noto, il livello di accesso all'istruzione pubblica di Rom e Sinti nel nostro Paese della prima decade del 2000 veniva fornito in via esclusiva dai report del Ministero dell'Istruzione che, almeno a partire dall'anno scolastico 2008/2009 e fino all'anno scolastico 2014/2015, ha regolarmente pubblicato i dati relativi al numero di bambini Rom e Sinti iscritti alle scuole italiane di ogni ordine e grado. L'analisi di questo rapporto annuale, redatto per alcuni anni con la collaborazione dell'ISMU, ha sempre fornito suggestioni e spunti di riflessione utili per approfondire la questione “scolarizzazione”. In primo luogo, la scelta della modalità di identificazione: i dati raccolti dal MIUR hanno sempre riguardato, infatti, i bambini Rom e Sinti che venivano “riconosciuti” come tali dall'istituzione scolastica. Al di là delle indicazioni relative all'opportunità ed alla correttezza della procedura di etero-identificazione di soggetti appartenenti ad una minoranza, che hanno poi di fatto determinato la sospensione di tale rilevazione a partire dall'anno scolastico 2016/2017, un secondo elemento di rilievo è costituito dall'universo di riferimento: in sostanza, prendendo ad esempio l'anno scolastico 2014/2015, gli studenti rom e sinti iscritti alle scuole di ogni ordine e grado nel nostro Paese risultano essere 12.437²⁷. La problematicità di tali dati risulta immediatamente evidente se si rapportano questi numeri con un universo di riferimento che definiremmo generale: la totalità di Rom e Sinti che vivono nel nostro Paese, stimata dal Consiglio d'Europa in un *range* che oscilla tra le 120.000 e le 150.000 persone²⁸. In sostanza, l'operazione portata avanti per anni è consistita nell'applicare un sistema di identificazione che, oltre a presentare dubbi di carattere etico, rileva una presenza di “iscritti” che – nella migliore delle ipotesi – si riferisce esclusivamente a coloro che possono essere facilmente identificabili come appartenenti alla minoranza, in virtù della loro collocazione abitativa in un contesto quale quello dell'insediamento. Il risultato finale di questa operazione non è stato neutro: per anni si è ragionato in diversi contesti – dall'accademia ai decisori politici - in termini fattuali, e quindi di “dati” riferibili alla scolarizzazione, prendendo in esame solo una minima parte dei dati sulle iscrizioni, ma considerandoli indicativi e rappresentativi del contesto generale e nazionale. In questo quadro sono certamente “sfuggiti” molti percorsi, esperienze ordinarie e di successo. Alcune di queste hanno portato e portano nel silenzio molti giovani Rom e Sinti nelle aule universitarie, dei master o di percorsi dottorali.

Rispetto all'accesso ai **servizi socio-sanitari** da parte dei gruppi Rom e Sinti e, più in generale, al loro diritto alla salute, nel Piano d'Azione Salute²⁹ previsto dalla Strategia RSC 2012-2020 veniva già evidenziata in

26 Il dato sulla presenza all'interno degli insediamenti è stato oggetto di ulteriori indagini conoscitive da parte di Istat e di associazioni di settore. Sul punto si veda il capitolo 3.4 del presente documento strategico.

27 Cfr. MIUR, ISMU, *Alunni con cittadinanza non italiana. La scuola multiculturale nei contesti locali. Rapporto nazionale A.s. 2014/2015*, Quaderni ISMU n. 1/2016, Milano.

28 Cfr. Strategia Nazionale RSC 2012-2030, pag. 4.

29 Si veda il capitolo 3.5 del presente documento strategico.



modo esaustivo la carenza di dati e informazioni di carattere epidemiologico su scala nazionale. Nel Piano, sul punto specifico, si sottolineava, infatti, che *“le indagini epidemiologiche condotte su piccole realtà non consentono confronti né generalizzazioni, mentre i dati raccolti dai servizi sanitari non sono esaustivi in quanto riguardano solo la popolazione che ha avuto accesso ai servizi (servizi che, come sappiamo, sono utilizzati poco ed in modo scorretto dalle popolazioni rom e sinte). Dovendo delineare un profilo dei bisogni di salute che possa orientare la declinazione degli interventi in campo sanitario, pur con tutti i limiti citati, ci si deve rifare comunque alle diverse indagini realizzate presso i c.d. “campi nomadi” dal 1985 ad oggi, dalle quali si possono individuare alcune problematiche di salute significative e ricorrenti”*³⁰. Tale criticità - legata all'assenza di un'indagine epidemiologica su scala nazionale - è oggetto specifico di una progettualità attualmente in corso con l'Università del Sacro Cuore di Roma di cui si darà conto nell'appendice dinamica del presente documento.

Di gran lunga - se possibile - più frammentato è il quadro statistico in riferimento al settore dell'**accesso all'occupazione di Rom e Sinti** per il quale, uno dei pochi riferimenti specifici viene fornito dalla ricerca *EU Inclusive - Rapporto nazionale sull'inclusione lavorativa e sociale dei Rom in Italia*, dalla quale emerge che in Italia³¹ il tasso di occupazione di Rom e Sinti fosse - nel 2012 - del 34,7%, evidenziando differenze sostanziali tra il tasso di occupazione di Rom e Sinti inseriti in abitazione (46%) e quello di coloro che risiedevano in insediamenti (24%).

Al di là di quanto sin qui rappresentato in riferimento al tema dell'istruzione e della salute, più in generale, l'assenza di dati e informazioni relative alla presenza e alle condizioni di vita di Rom, Sinti era stata avvertita già dalla precedente Strategia RSC 2012-2020 come un problema di fondamentale importanza. Per affrontare tale carenza in modo strutturato era stato istituito, nel giugno 2017, il **Gruppo di lavoro Informativo Statistico Nazionale RSC**, coordinato dall'Istituto Italiano di Statistica (Istat). Al tavolo partecipano le Amministrazioni Centrali interessate (Ministeri), l'ANCI (Associazione Nazionale dei Comuni Italiani) e i delegati della Piattaforma Nazionale Rom, Sinti, Caminanti. Il *Gruppo di Lavoro Informativo Statistico Nazionale RSC* ha operato finora con il fine di raggiungere i seguenti obiettivi:

³⁰ In sintesi, l'elenco delle problematiche riportate nel Piano Salute: (1) L'aspettativa di vita è inferiore rispetto a quella delle popolazioni ospitanti e la mortalità infantile maggiore. (2) La salute riproduttiva è caratterizzata da matrimoni precoci, (2) bassa richiesta di contraccezione e (3) maggiore frequenza di aborti, (4) scarsi controlli durante la gravidanza. Rispetto alle popolazioni non rom, si evidenziano: (5) peso alla nascita inferiore, (6) maggior numero di nascite premature, (7) abitudine al fumo in gravidanza significativamente più alta, (8) inferiore uso di supplementi dietetici. (9) L'allattamento esclusivo al seno tende a terminare intorno al 2°-3° mese di vita del bambino. (10) Nei bambini si riscontra un maggiore prevalenza di malattie congenite rispetto alla popolazione generale, e un'alta percentuale di malattie per le quali è provato il nesso causale con le condizioni abitative sfavorevoli, la cattiva alimentazione e la povertà in genere. Queste ultime sono responsabili di due ricoveri su tre: malattie dell'apparato respiratorio, infezioni intestinali (11), malnutrizione e impetigine. Rispetto ai non rom, si è rilevata una più alta percentuale di problemi dentali (12), un minore ricorso alla pratica vaccinale, una più alta percentuale di casi di incidenti domestici, tra cui avvelenamento e ustioni. La dieta dei bambini è caratterizzata da un inadeguato consumo di frutta, verdura, latte e derivati, cereali, pasta, riso, uova, carne e pesce, e da un abuso di dolci. Negli adulti si nota un elevato consumo di grassi animali, birra e alcool (13). Fra gli adulti, oltre a un'alta prevalenza di patologie metaboliche (ipertensione, dislipidemie, diabete, gotta, etc.), sono segnalate malattie infettive da attribuire alle condizioni di vita e di disagio quali tubercolosi, scabbia, infezioni virali e micotiche; infine, cominciano a essere segnalate, con maggiore frequenza rispetto al passato, patologie veneree. (14). Il tabagismo è molto diffuso anche fra i giovani (15).

³¹ Progetto co-finanziato dal Fondo Sociale Europeo tramite il Programma Operativo Settoriale sullo Sviluppo delle Risorse Umane 2007-2013, realizzato dalla Fondazione Casa della carità “Angelo Abriani”, disponibile su: http://www.cestim.it/argomenti/03rom-sinti/2012-Casa-Carita-Rapporto_nazionale_sull_inclusione_lavorativa_e_sociale_dei_Rom_in_Italia.pdf



1. Arrivare alla definizione di un framework concettuale per l'individuazione di indicatori volti a rilevare e monitorare l'inclusione delle popolazioni rom e sinte rispetto ai quattro assi della Strategia RSC 2012-2020 (istruzione, abitare, lavoro, salute);
2. Fornire agli enti e agli organismi coinvolti le linee guida per la raccolta e il trattamento dei dati riguardanti le popolazioni rom e sinte;
3. Contribuire alla sistematizzazione delle fonti di dati e l'armonizzazione dei dati esistenti;
4. Costruire un Sistema Informativo integrato su Rom e Sinti alimentato dai membri del tavolo che porti allo scambio di buone pratiche attuate sulla tematica.

Il raggiungimento di un quadro statistico completo sui vari aspetti della vita quotidiana e la necessità di proseguire negli sforzi finora messi in campo, attraverso il proseguimento del Gruppo di Lavoro Statistico e delle progettualità ad esso legate, sono evidenziati nel paragrafo che segue.

1.4.1 I principali interventi sviluppati su scala nazionale per colmare il gap informativo

A seguito dell'adozione della prima Strategia RSC 2012-2020, al fine di colmare il gap informativo sulle popolazioni rom e sinte di cui si è dato qualche cenno, sono state realizzate tre importanti attività di ricerca, i cui risultati sono stati resi pubblici tra il 2017 e il 2021.

Nel **2017** è stato pubblicato il volume dal titolo **Fonti di dati sulla popolazione Rom, Sinti e Caminanti. Un'indagine pilota in quattro comuni italiani**³². La pubblicazione presenta i risultati della ricognizione condotta sulle fonti dati riguardanti la popolazione rom e sinte in quattro comuni italiani (Napoli, Bari, Lamezia Terme e Catania). Si tratta di una ricerca realizzata dall'ISTAT con l'UNAR e Anci. Le criticità informative emerse dalla ricognizione – derivanti da una mancanza di uniformità, organizzazione e sistematizzazione delle fonti di dati disponibili – hanno evidenziato la necessità di migliorare la raccolta delle informazioni per produrre indicatori di monitoraggio richiesti a livello europeo.

Ancora del **2017** è la pubblicazione della ricerca di cui si è accennato nella premessa sull'istruzione, denominata **Gli insediamenti rom, sinti e caminanti in Italia**³³ e svolta dalla Fondazione *Cittalia* nell'ambito di un rapporto di collaborazione tra ANCI e UNAR. Lo studio, a cui si è dato cenno nei precedenti paragrafi, si poneva l'obiettivo di rilevare numero e condizioni degli insediamenti, autorizzati e spontanei, presenti sul territorio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, rilevandone in particolare l'ubicazione, le caratteristiche morfologiche, le tipologie di alloggio e il profilo della popolazione residente. L'unità di analisi è costituita sia dall'insediamento di grandi dimensioni sia dal piccolo insediamento a base familiare, dislocato più o meno precariamente in micro-aree, terreni pubblici o privati. L'obiettivo principale dell'indagine era quello di fornire alle autorità locali, regionali e nazionali e ai *policy maker* uno strumento di supporto per la progettazione delle politiche volte al definitivo superamento degli insediamenti. L'indagine ha rilevato la presenza di 516 insediamenti sparsi sul territorio italiano (il 48,2% dei quali era rappresentato da campi informali e non riconosciuti, il 15,6% da campi spontanei ma riconosciuti e il 36,2% da campi attrezzati). In totale le persone stimate sono state circa 30.000. Un approfondimento specifico sui risultati dell'indagine sarà presentato nel capitolo dedicato all'housing.

32 Link all'indagine: <https://www.istat.it/it/archivio/196456>

33 Link all'indagine: http://www.cittalia.it/images/Gli_insediamenti_Rom_Sinti_e_Caminanti_in_Italia.pdf



Di più recente pubblicazione (2021) è ***Abitare in transizione. Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni rom, sinte e caminanti***³⁴. Il lavoro presenta i risultati di un'indagine di sfondo che l'ISTAT ha condotto nel quadro di un accordo con UNAR per ottenere una base informativa che possa monitorare alcuni aspetti implementati dalla Strategia RSC 2012-2020, con l'obiettivo generale di costruire un quadro informativo su inclusione/esclusione, disagio sociale e condizioni abitative di queste popolazioni. L'indagine - ancora in corso - ha coinvolto tutti i Comuni italiani con almeno 15 mila abitanti e ha raccolto informazioni sui progetti di transizione abitativa (in corso o già conclusi), messi in atto a partire dal 2012. Come corollario all'indagine di sfondo sono state raccolte anche informazioni sulla presenza di insediamenti sul territorio. Il lavoro pubblicato rappresenta la conclusione della prima fase di un'indagine che prevede altri due *step* conoscitivi. Il secondo *step*, attualmente in corso, riguarda la raccolta di informazioni sulla popolazione rom e sinta che dagli insediamenti è transitata verso altre forme abitative (come, ad esempio, alloggi popolari o reperiti nel mercato privato) e ha come obiettivo principale quello di fornire un quadro sulle principali variabili socio-demografiche dei soggetti, sulle condizioni attuali di vita, sull'accesso ai servizi (istruzione lavoro, salute, abitazione). Il terzo ed ultimo *step* prevede la raccolta di informazioni presso le persone rom e sinte che ancora vivono all'interno di insediamenti negli stessi territori dove sono stati attuati progetti di transizione abitativa, rendendo così possibile una comparazione tra coloro che sono stati intervistati nella fase precedente e quanti invece continuano ad abitare negli insediamenti. Il fine ultimo di questo processo di ricerca articolato in tre fasi è quello di fornire indicatori che misurino il gap di inclusione tra la popolazione rom e sinta che vive negli insediamenti e quella in alloggi stabili, in modo da guidare al meglio la pianificazione di interventi politici da mettere in campo nel prossimo futuro.

Oltre a queste tre indagini, un'**importante fonte di dati** sulle condizioni di inclusione/esclusione delle comunità rom e sinte e sulle forme di partecipazione delle stesse è rappresentata dai tre Report elaborati dalle organizzazioni della società civile nell'ambito del progetto pilota *Roma Civil Monitor, "Capacity-building della società civile Rom e rafforzamento della sua partecipazione al monitoraggio delle strategie nazionali di inclusione dei Rom"*³⁵, promosso dalla Commissione Europea, DG Giustizia e Consumatori. Il lavoro è stato coordinato dal Centro per gli Studi di Politica della Central European University (CEU CPS), in partnership con la rete European Roma Grassroots Organisations (ERGO Network), il Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC), la Fundación Secretariado Gitano (FSG) e il Roma Education Fund (REF) e implementato con la collaborazione di circa 90 ONG ed esperti di 27 Stati membri. Per l'Italia le attività di ricerca sono state sviluppate da un partenariato composto dalle seguenti ONG: Casa della Carità "A. Abriani", Consorzio Nova Onlus, Fondazione Romaní, Associazione 21 Luglio, Associazione Sinti di Prato e Arci Solidarietà Onlus. Il primo Report è stato dedicato all'analisi dell'implementazione della Strategia RSC 2012-2020. Il secondo ha analizzato le condizioni lavorative, l'abitare, l'accesso alla scolarizzazione e l'impatto delle politiche di tutela della salute sulla popolazione rom, sinta e caminante. Il terzo si è focalizzato sulle leggi regionali rivolte a Rom e Sinti, sul tema dell'assenza di dati affidabili e sul tema delle contro-narrazioni sulle comunità rom e sinte. Nel terzo rapporto è stato presentato inoltre un caso studio relativo a comunità e mass media, dedicato alla condizione dei Sinti della città di Prato.

34 Link all'indagine: <https://www.istat.it/it/archivio/254436>

35 I tre Report sono consultabili a questo link: <https://cps.ceu.edu/roma-civil-monitor-reports>



Da ultimo, un'ulteriore e significativa fonte dati sulle condizioni di vita dei gruppi rom e sinti in Italia è rinvenibile nei Report di ricerca realizzati nell'ambito del progetto, promosso dall'UNAR, denominato P.A.L. (Piani di Azione Locali): **favorire la partecipazione di Rom e Sinti alla vita sociale, politica, economica e civica** **Interventi pilota per la creazione di tavoli e network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità rom, sinti, caminanti**³⁶. La progettualità, che fa capo all'Azione 9.5.4 dell'Asse 3 - Programma Operativo Nazionale (PON) "Inclusione" 2014-2020, è stata sviluppata tra il gennaio 2019 e il novembre 2021 in otto città metropolitane: Milano, Genova, Roma, Cagliari, Napoli, Bari, Messina e Catania. L'obiettivo principale dell'intervento era quello di elaborare otto Piani di Azione Locale finalizzati a favorire l'inclusione sociale e la partecipazione dei gruppi rom, sinti e caminanti, lavorando al contempo sulla diffusione di una metodologia efficace di programmazione partecipata. Le attività progettuali sono state implementate da un'ATI composta da Consorzio Nova Onlus, Associazione 21 Luglio, Fondazione Romanì Italia, Casa della Carità "A. Abriani".

BOX DI APPROFONDIMENTO N. 1

I dati salienti rilevati durante le attività di indagine del "Progetto P.A.L."

Dalle indagini condotte nelle otto città durante l'implementazione delle attività progettuali P.A.L. è emerso che tra le città coinvolte, **Roma registrava il maggior numero di presenze rom e sinte** sul territorio, oltre anche al maggior numero di insediamenti, sia formali che informali. Con riferimento alla consistenza numerica, sul territorio della capitale sono stati stimati³⁷ circa 6.000 Rom e Sinti presenti in 16 insediamenti formali (circa 4 mila persone), 300 insediamenti informali (circa 1300 persone), stabili occupati (circa 650 persone) e in appartamenti (in questo caso non è stato possibile stimare il numero). Più della metà dei Rom presenti negli insediamenti della capitale è originaria dell'ex-Jugoslavia.

Milano è risultata la seconda città per numero di presenze stimate e per numero di insediamenti. Nell'area metropolitana della città meneghina sono state rilevate circa 3.400 Rom e Sinti, presenti in 7 campi formali (circa 700 persone, la maggior parte con cittadinanza italiana) e in circa 130 campi informali (abitati da quasi 2.700 persone, soprattutto originarie della Romania). Anche nel caso di Milano non è stato possibile stimare il numero delle persone dimoranti in appartamenti.

Nella città di Napoli sono state stimate tra 1.100 e 1.400 persone Rom, per la gran parte rumene o originarie dell'ex-Jugoslavia. Sono stati rilevati 4 insediamenti formali (con circa 700 persone) e due insediamenti informali (circa 800 persone). Nel caso di Napoli è stato possibile stimare in almeno 50 il numero dei Rom presenti in appartamenti.

Nel resto delle città, il numero stimato di Rom e Sinti è risultato inferiore alle 300 unità. A Cagliari sono

³⁶ I materiali completi del progetto sono consultabili su: <https://pianiazionelocale-rsc.com/>

³⁷ Tutti i dati riportati in questo box sono tratti dei Report di indagine realizzati durante le attività progettuali, finalizzati a fornire una prima fotografia delle diverse realtà territoriali in relazione alle caratteristiche generali della popolazione rom e sinta residente nelle città. I dati sono aggiornati a luglio 2019. Si veda: <https://pianiazionelocale-rsc.com/documenti/>



stati stimati circa 270 di origine bosniaca, per la gran parte (196) presenti in appartamenti a seguito di uno specifico intervento volto al superamento dell'insediamento che sorgeva in città. Catania contava circa 250 Rom, per la maggior parte provenienti dalla Romania, presenti in insediamenti informali. A **Bari** sono stati stimati invece circa 250 Rom (soprattutto di origine rumena) abitanti di due insediamenti, uno formale e l'altro informale, oltre che di stabili occupati abusivamente. A **Genova** sono risultati presenti circa 130 Sinti italiani all'interno di un insediamento formale, circa un centinaio di Rom rumeni e dell'ex-Jugoslavi in insediamenti informali e un numero non quantificato di Rom presenti in abitazioni. Del tutto particolare la situazione della città di **Messina**, dove la piccola comunità Rom, composta da una novantina di persone, è stata inserita in abitazioni di proprietà pubblica a seguito di un progetto denominato "Casa è lavoro", avviato nel 2011 dall'Amministrazione comunale.

In tutte le città coinvolte nelle attività progettuali erano stati sperimentati, prima dell'avvio delle attività PAL, con esiti diversi, interventi finalizzati all'inclusione e alla partecipazione delle comunità Rom. Nel complesso, sono state contate nelle 8 città 32 iniziative (l'80% ancora attive al momento dell'avviso delle attività progettuali PAL). Il 34% delle iniziative riguardava interventi volti a sostenere la frequenza scolastica, il 21% interventi sul piano abitativo³⁸, il 18% invece interventi per l'inclusione sociale e lavorativa e il 6% interventi volti a facilitare l'accesso ai servizi sanitari. Sebbene con gradi e intensità diverse, in tutte le città sono state rilevate criticità ricorrenti e, in parte, sovrapponibili, rispetto alla qualità dell'abitare negli insediamenti, all'accesso al lavoro, alla scolarizzazione e alla fruizione dei servizi socio-sanitari. Con riferimento all'abitare, gli insediamenti presenti, per la quasi totalità, risultavano essere ubicati in aree isolate e prive di servizi, spesso in zone pericolose, a ridosso di strade a scorrimento veloce o in luoghi insalubri. Le condizioni igienico-sanitarie erano critiche e le strutture abitative presentavano spazi angusti e sovraffollati. In una generale precarietà caratteristica della condizione lavorativa, la disoccupazione registrava picchi molto alti soprattutto tra le donne e i più giovani. I lavori rilevati sono risultati, per lo più, attività informali e saltuarie incapaci di garantire un reddito continuativo e sufficiente alle esigenze famigliari. Ugualmente difficoltoso il rapporto con la scuola, caratterizzato da frequenza saltuaria e irregolare, generalmente i titoli di studio non sono risultati superiori a quelli dell'obbligo formativo e si sono registrati elevati tassi di dispersione e abbandoni precoci dei percorsi scolastici, soprattutto per le ragazze adolescenti. È emersa inoltre una fruizione dei servizi del sistema locale di welfare complicata sia dall'ubicazione degli insediamenti, spesso sprovvisti di collegamenti con mezzi pubblici, che dalle diverse forme di sbarramento all'accesso derivanti da assenza di informazioni e conoscenze relative al funzionamento del sistema dei servizi sociali e sanitari locali. A queste problematiche, si aggiungevano le difficoltà di accesso al Sistema Sanitario Nazionale per chi era privo di iscrizione anagrafica e/o titolo di soggiorno e quelle derivanti da forme di discriminazione, talvolta vissute da cittadini identificati come Rom.

Ulteriori informazioni e dati utili ad ampliare il quadro informativo socio-statistico relativo alle popolazioni rom e sinte arriveranno dalle attività di ricerca - attualmente in corso - in cinque regioni italiane (Lazio, Emilia Romagna, Puglia, Sardegna, Calabria) nell'ambito del progetto promosso dall'UNAR denominato Servizio "P.A.R." *Piani di Azione Regionali – Sistema di interventi pilota per la creazione di tavoli locali e network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, al fine di favorire la partecipazione dei rom alla vita sociale, politica, economica e civica*, a valere sul PON Inclusion 2014 – 2020.

³⁸ Va evidenziato che, in diversi casi, le Amministrazioni hanno fatto rientrare in questa categoria anche interventi di gestione e manutenzione delle strutture abitative presenti all'interno degli insediamenti formali.



1.4.2 L'Italia e i possibili percorsi di ricerca da seguire per la rilevazione di dati

Nonostante gli importanti passi in avanti fatti grazie alla realizzazione delle indagini citate, ad oggi, il tema della carenza di informazioni attendibili e scientificamente fondate, rilevate in maniera sistematica sulle condizioni di vita della popolazione rom e sinta, continua a rappresentare una criticità sul piano della conoscenza del fenomeno e su quello più pienamente operativo dell'elaborazione di interventi efficaci volti alla rimozione delle cause che determinano forme di esclusione sociale e svantaggi per una quota significativa di tale popolazione presente in Italia. Occorre precisare che l'assenza di rilevazioni specifiche relative alla popolazione rom, sinta e caminante non è una specificità italiana, ma è anzi condivisa con buona parte dei Paesi europei³⁹. Tanto a livello europeo, quanto a livello dei singoli paesi, esistono solo stime sulla consistenza numerica dei Rom presenti. L'assenza, o comunque la carenza di dati, si deve principalmente alla complessità della definizione categoriale di "chi"⁴⁰ possa essere considerato Rom o Sinto e, in parte, anche alla diffusione dell'antiziganismo. La modalità di identificazione della popolazione rom e sinta, unita ai limiti imposti dalla legislazione per la protezione dei dati personali e tra questi di alcune particolari categorie di dati (ex "dati sensibili"), quali l'etnia, hanno portato la quasi totalità dei paesi che producono dati ufficiali sulla popolazione rom e sinta ad avvalersi dell'auto definizione data dagli stessi interessati. Una scelta che, se permette di superare il tema della complessità definitoria, non sempre si è rivelata però adeguata alla rilevazione di dati attendibili a causa della diffusione dell'antiziganismo e dei fenomeni ad esso correlati. Va infatti evidenziato che, tendenzialmente, laddove vengano rilevati dati sull'appartenenza etnica di persone rom o sinte, questi tendono a sottostimare, anche significativamente, il dato numerico relativo alla loro effettiva presenza. Tale situazione è in larga parte dovuta ai diffusi pregiudizi che rendono molte persone riluttanti a rivelare la propria appartenenza ad una minoranza così discriminata. Secondo il rapporto *No data – No progress*⁴¹, nei paesi in cui sono rilevate ufficialmente le presenze Rom, i dati ufficiali sottostimano la presenza in un range tra il 55% e il 99% rispetto ai dati raccolti da associazioni non governative.

Nonostante l'opportunità di raccogliere dati su base etnica risulti ancora particolarmente complessa, diversi organismi internazionali hanno evidenziato la necessità di raccogliere questo tipo di dati al fine di pianificare politiche antidiscriminatorie. L'*European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) del Consiglio d'Europa è stato tra i primi organismi internazionali a sostenere la necessità di procedere alla raccolta di dati etnici in modo coerente e completo al fine di valutare l'efficacia delle politiche rivolte ai gruppi di minoranze etniche⁴². Ancora nell'ambito del Consiglio d'Europa, Il *Comitato Europeo dei Diritti Sociali* ha richiesto

39 I Paesi UE che non identificano ufficialmente la popolazione Rom sono: Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Portogallo, Slovacchia, Spagna, Svezia, Regno Unito. I Paesi UE che identificano ufficialmente popolazione Rom su autodefinizione sono: Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Ungheria.

40 Con riferimento al tema della complessità categoriale, come ricordava Leonardo Piasere, già nel 1995, nell'introduzione al testo *Comunità girovaghe, comunità Zingare* quello dei Rom è una categoria politetica, una categoria che manca di tratti necessari e sufficienti a identificare in maniera esclusiva gli appartenenti a tali gruppi. Sul piano epistemologico, Rom è un concetto categoriale, al tempo stesso politico, sociale e scientifico, che assume diverse sfumature di significati a seconda dei contesti e delle modalità con le quali è adoperato. Non sembrano dunque esistere criteri "esaustivi ed esclusivi" condivisi per determinare chi possa essere considerato Rom e chi non lo possa essere, tanto nell'ambito degli studi in materia o dei criteri classificatori utilizzati dalle pubbliche amministrazioni, quanto nel dibattito pubblico a cui partecipano le stesse organizzazioni rom e sinte.

41 Il Rapporto completo è disponibile su: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/165c9e47-6056-4abf-97fb-4fa2d67f695c/no-data-no-progress-20100628.pdf>

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



alle autorità nazionali di raccogliere dati sulla parità di trattamento al fine di informare i decisori politici. Il Comitato ha affermato che, laddove è evidente che una determinata categoria di persone è, o potrebbe essere, discriminata, è dovere delle autorità nazionali raccogliere dati per valutare l'entità del problema⁴³. La raccolta e l'analisi dei dati etnici (con le dovute garanzie per la privacy e contro altri abusi) è indispensabile per la formulazione di una politica razionale⁴⁴. Il *Relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e i diritti umani* è andato oltre questa richiesta, affermando che la Commissione europea dovrebbe avviare una procedura di infrazione nel caso in cui uno Stato membro continuasse ad interpretare erroneamente le disposizioni dell'UE in materia di protezione dei dati, come, ad esempio, non consentire la raccolta di dati sull'appartenenza etnica⁴⁵. Da un punto di vista legislativo, a livello europeo, l'Unione europea, dunque, non vieta la raccolta di dati su base etnica, a condizione però che vengano messe in atto garanzie in materia della protezione dei dati e nel caso in cui l'interessato presti il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche. Nessuno Stato membro, infatti, impone un divieto assoluto di raccolta di dati etnici purché la raccolta dei tali dati sia effettuata in conformità alla Direttiva sulla protezione dei dati⁴⁶. L'attuale normativa europea in materia di protezione dei dati personali (Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016) all'articolo 9 vieta di trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, ma prevede che tale divieto non si applichi nel caso in cui l'interessato abbia prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche e solo alle seguenti condizioni:

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

Come già evidenziato, l'opzione dell'etero-identificazione della popolazione Rom, ossia dell'attribuzione dell'appartenenza etnica da parte di terzi o basata sull'uso di variabili *proxy*, oltre a non essere più permessa dall'attuale normativa europea, pone numerosi e importanti problemi di ordine metodologico. Da ultimo, il 12 marzo 2021, la Raccomandazione (2021/C 93/01) del Consiglio d'Europa sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom, pur sottolineando che la raccolta di informazioni relative all'origine etnica è un argomento sensibile e vietato in alcuni Stati membri, ha ribadito l'importanza della raccolta di questa tipologia di dati *quale contesto di base necessario per la progettazione di misure che migliorino in modo effettivo la situazione della popolazione Rom, in conformità del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio (14) e degli orientamenti del 2018 per il miglioramento della raccolta e dell'utilizzo dei dati*

⁴³ *European Roma Rights Centre v. Greece*, Denuncia n. 15/2003, decisione nel merito dell'8 dicembre 2004, n. 27.

⁴⁴ *European Roma Rights Centre v. Italy*, Denuncia n. 27/2004, decisione nel merito del 7 dicembre 2005, n. 23.

⁴⁵ Nazioni Unite, *Dichiarazione di fine della missione sulla Romania*, del professor Philip Alston, Relatore speciale del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni unite sulla povertà estrema e i diritti umani, disponibile all'indirizzo: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16737&LangID=E#sthash.42v5AefT.dpuf>

⁴⁶ Sul punto si veda anche la *Guidance note on the collection and use of equality data based on racial or ethnic origin*, elaborata dal Sub-Group on Equality data su mandato dell'High Level Group on Non-Discrimination, Equality and Diversity istituito dalla Commissione Europea. Nella *Guidance note* si ribadisce l'approccio alla raccolta di dati statistici basato sul rispetto dei diritti umani dell'OHCH (UN Human Rights) e l'importanza degli aspetti quali la partecipazione delle comunità interessate, l'auto-identificazione dei rispondenti, la disaggregazione dei dati, la trasparenza e riservatezza delle informazioni. Il documento è disponibile su: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/guidance_note_on_the_collection_and_use_of_equality_data_based_on_racial_or_ethnic_origin_final.pdf



sulla parità, pubblicati dal sottogruppo sui dati sulla parità facente capo al gruppo ad alto livello sulla non discriminazione, l'uguaglianza e la diversità. Pertanto, se in Italia tali presupposti fossero soddisfatti, non vi sarebbe alcun impedimento in linea di principio a raccogliere i dati su una minoranza specifica, compresi i Rom e Sinti, pur nel quadro di "non riconoscimento" in cui tale minoranza si iscrive⁴⁷. Allo **stato attuale**, se si volesse perseguire la strada del rilevamento di informazioni sull'apparenza etnica sarebbero percorribili **tre strade**.

La **prima strada** - difficilmente percorribile secondo l'ordinamento attuale - è quella di rilevare ufficialmente dati disaggregati inerenti all'appartenenza a minoranze (compresa quella rom e sinta) in occasione del *Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni* effettuato dall'Istat. Affinché ciò avvenga è necessario, tuttavia, che ci sia un intervento legislativo specifico, poiché, ad oggi, l'Istat non rileva questo tipo di informazioni durante la realizzazione del censimento.

La **seconda strada**, attualmente percorribile, è quella di pianificare una serie di *survey ad hoc*, esplorative e rappresentative a livello locale, che coinvolgano soggetti che si auto-definiscono Rom e Sinti e che, attraverso un campione casuale, riescano a raggiungere anche coloro che, per le motivazioni legate all'antiziganismo più volte richiamate, appaiono più reticenti nell'autodichiarazione. La strada del consenso esplicito al trattamento dei dati personali e dell'auto identificazione (mettendo in campo idonei strumenti che possano contenere i possibili rischi distorsivi: costruzione di un rapporto fiduciario con i rispondenti, coinvolgimento dell'associazionismo, utilizzo di reti di rilevatori specializzati), pur con i *caveat* prima citati, definisce, pertanto, un percorso utilizzabile. Data la delicatezza della rilevazione di questa tipologia di dati, così come previsto dalla citata *Raccomandazione* del 12 marzo 2021 del Consiglio d'Europa, **referenti delle comunità rom e sinte devono essere direttamente coinvolti** nella progettazione, programmazione e implementazione di questo tipo di attività di ricerca. D'altra parte, il quadro degli obiettivi non deve guardare a quello dell'enumerazione, propria degli approcci censuari, ma a quello della ricerca in profondità sulle caratteristiche e il grado di inclusione di questa comunità nel tessuto socio-economico del Paese, tenuto conto delle condizioni di vulnerabilità sociale e spesso di povertà estrema nella quale si trova una parte della popolazione rom e sinta.

Tuttavia, lo scarto registrato tra le rilevazioni ufficiali e quelle in possesso delle organizzazioni rom e sinte nei paesi in cui vengono rilevati dati etnici è tale da esporre, verosimilmente, questo tipo di indagini ad un rischio di calibrare scelte politiche (o misurarne l'impatto) su dati affetti da una distorsione. Si delinea in questo modo la possibilità di **una terza via**, alternativa al rilevamento dati sulla base dell'appartenenza etnica; **spostare il focus** di analisi **dalla popolazione rom e sinta ai territori e alle modalità con le quali vengono promosse iniziative per l'inclusione** e la partecipazione dei Rom e dei Sinti. Tale tipologia di rilevazione, alternando le tecniche di *desk-research* a quelle di campionamento e di indagine sul campo, restituirebbe informazioni in merito a quanto i diversi territori (regioni e/o comuni) si siano attrezzati per favorire processi di inclusione sociale e partecipazione della popolazione rom e sinta. Le informazioni rispetto ai processi di inclusione sociale e partecipazione si potrebbero rilevare sulla base della definizione di indicatori da elaborare a partire dagli obiettivi previsti della presente Strategia Nazionale in relazione ai sei assi: antiziganismo,

⁴⁷ Rom e Sinti, come è noto non sono stati compresi tra le minoranze storico-linguistiche riconosciute dalla legge n.482 del 1999. Sul punto si veda il capitolo 4.2 del presente documento strategico.



istruzione, abitazione, lavoro e formazione, salute, promozione culturale e al sistema di *governance* della stessa. Le informazioni rilevate secondo questa metodologia darebbero conto del *potenziale inclusivo* dei diversi territori⁴⁸, a diversi livelli di aggregazione (ad. es. “Municipio”, “Comune”, “Provincia” e “Regione”). Per *potenziale inclusivo* si intende un insieme significativo di fattori oggettivi (progettualità attivate per garantire l’implementazione della Strategia, interventi pubblici messi in atto per garantire l’implementazione della Strategia, organizzazioni di eventi culturali, promozione di spazi di partecipazione alla vita pubblica, programmi per sostenere l’accesso al lavoro, programmi per sostenere percorsi di scolarizzazione di qualità, programmi per il contrasto dell’antiziganismo...) in grado di condizionare, in positivo o in negativo, l’avvio e lo svolgimento dei processi di inclusione e partecipazione dei Rom e dei Sinti all’interno di ogni contesto territoriale. Sulla base delle informazioni rilevate sarebbe possibile costruire “mappe territoriali” che descrivano il *potenziale inclusivo* espresso dai territori. Tali mappe, indirettamente, darebbero anche informazioni relative al diverso grado di implementazione della Strategia Nazionale sull’intero territorio nazionale. I dati per costruire gli indici relativi al *potenziale inclusivo* espresso dai diversi territori italiani dovrebbero essere rilevati da un organismo di ricerca indipendente, che preveda la partecipazione di studiosi, accademici, realtà del Terzo settore e referenti delle comunità rom e sinte.

BOX DI APPROFONDIMENTO N. 2

L’Italia e la raccolta di dati su base “etnica”

Le Raccomandazioni per il Censimento della popolazione e delle abitazioni 2020 (Unece), al Capitolo XII - Caratteristiche etnico-culturali - forniscono utili indicazioni riguardo alla raccolta di dati statistici relativi all’appartenenza etnica (*non-core topic*). In particolare:

“L’etnia, in senso lato, si basa su una comprensione condivisa della storia e dell’origine territoriale (regionale, nazionale) di un gruppo etnico o di una comunità, nonché su particolari caratteristiche culturali, come la lingua e/o la religione e/o consuetudini e stili di vita specifici”⁴⁹.

Nel quadro delle Raccomandazioni Unece per il Censimento della popolazione e delle abitazioni 2020, viene sottolineato che i dati sull’etnia vengono rilevanti ai fini della comprensione della diversità culturale della po-

⁴⁸ Le strutture degli enti locali, i dipartimenti che nei vari Comuni si occupano di Rom e Sinti, i servizi sociali, le associazioni e le ONG che portano avanti progetti di cooperazione nei vari territori, conoscono spesso in modo approfondito e preciso la situazione di Rom e Sinti nei diversi contesti. I contesti abitativi, quali sono le condizioni igieniche e sanitarie, quali i problemi e le opportunità di lavoro, quale la frequenza scolastica dei minori. Si tratta di un patrimonio immenso di dati che per loro natura sono però frammentari, raccolti in modo spontaneo e con metodologie diverse, basati più sull’esperienza diretta che non su una corretta elaborazione statistica, riferiti a realtà molto specifiche e quindi non facilmente generalizzabili. È da questi dati che si potrebbe partire per costruire una conoscenza più precisa e diffusa: dalla raccolta, dall’elaborazione, dalla sistematizzazione di questa considerevole quantità di informazione proveniente “dal basso”. È necessario però che queste fonti di conoscenza vengano attivate attraverso un progetto nazionale che preveda un investimento volto a garantire l’uniformità dei metodi di ricerca e di raccolta dei dati e il loro trattamento; che alimenti survey quantitative e indagini qualitative mirate alla conoscenza dei diversi aspetti che riguardano la presenza dei Rom e Sinti sul territorio.

⁴⁹ Cfr. *Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing (Unece)*. Conference of European Statisticians, disponibile su: https://unece.org/DAM/stats/publications/2015/ECECES41_EN.pdf



polazione, della posizione dei gruppi etnici nella società, nonché ai fine della definizione e del monitoraggio della lotta alle discriminazioni. In tale ambito, i dati sull'etnia forniscono un quadro informativo più accurato in merito al patrimonio culturale della popolazione immigrata, rispetto ai dati relativi al Paese di nascita del rispondente o a quello dei genitori da solo, non rilevante per gli immigrati di seconda e terza generazione.

Un altro aspetto evidenziato nell'ambito delle Raccomandazioni, è che l'etnia è un concetto multidimensionale ed occorre che sia considerata come un processo piuttosto che come un concetto statico. Ne deriva che la classificazione etnica adottata nell'ambito del censimento della popolazione dovrebbe essere trattata come dinamica e che le categorie individuate nell'ambito della classificazione dovrebbero avere confini mobili.

Statistica ufficiale

In Italia, i dati statistici ufficiali non sono disaggregati in base all'origine etnica. Nell'ambito della statistica ufficiale i dati relativi all'origine etnica non sono raccolti né nel Censimento della popolazione, né in altre indagini statistiche su larga scala.

Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (General Data Protection Regulation – GDPR 2016/679)

Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale europea il 4 maggio 2016, il GDPR è entrato in vigore il 24 maggio 2016, tuttavia la sua attuazione è avvenuta a partire dal 25 maggio 2018. Il regolamento europeo per la protezione dei dati personali, individua alcune particolari categorie di dati (ex "dati sensibili") per i quali è previsto un trattamento speciale. In particolare, l'articolo 9 del GDPR, vieta il trattamento di categorie particolari di dati personali:

Articolo 9

1. È vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.

Si tratta, in realtà, di un divieto per il quale sono previste delle eccezioni: tali particolari categorie di dati personali possono essere trattati con il consenso esplicito degli interessati e per finalità specifiche, quando il loro trattamento si rende necessario per motivi di interesse pubblico sostanziale, per finalità statistiche, scientifiche o di ricerca storica (etc.). Le eccezioni previste dal GDPR in base alle quali non si applica tale divieto di trattamento (Art.9) sono le seguenti:

- a) l'interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche, salvo nei casi in cui il diritto dell'Unione o degli Stati membri dispone che l'interessato non possa revocare il divieto di cui al paragrafo 1;
- b) il trattamento è necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell'interessato in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale, nella misura in cui sia autorizzato dal diritto dell'Unione o degli Stati membri o da un contratto collettivo ai sensi del diritto degli Stati membri, in presenza di garanzie appropriate per i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;



- c) il trattamento è necessario per tutelare un interesse vitale dell'interessato o di un'altra persona fisica qualora l'interessato si trovi nell'incapacità fisica o giuridica di prestare il proprio consenso;
- d) il trattamento è effettuato, nell'ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegua finalità politiche, filosofiche, religiose o sindacali, a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l'associazione o l'organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all'esterno senza il consenso dell'interessato;
- e) il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall'interessato;
- f) il trattamento è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniqualvolta le autorità giurisdizionali esercitino le loro funzioni giurisdizionali;
- g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato;
- h) il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità, fatte salve le condizioni e le garanzie di cui al paragrafo 3;
- i) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell'assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato, in particolare il segreto professionale;
- j) il trattamento è necessario a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici in conformità dell'articolo 89, paragrafo 1, sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato.

3. I dati personali di cui al paragrafo 1 possono essere trattati per le finalità di cui al paragrafo 2, lettera h), se tali dati sono trattati da o sotto la responsabilità di un professionista soggetto al segreto professionale conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti o da altra persona anch'essa soggetta all'obbligo di segretezza conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti.

4. Gli Stati membri possono mantenere o introdurre ulteriori condizioni, comprese limitazioni, con riguardo al trattamento di dati genetici, dati biometrici o dati relativi alla salute.

Il legislatore italiano ha stabilito che l'autorità di controllo (Garante) possa imporre ulteriori misure di garanzia in caso di trattamento di tale specifico tipo di dati.



GOVERNANCE E PARTECIPAZIONE

2.1 Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

Come è noto l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), venne individuato nel 2011⁵⁰ quale Punto di Contatto Nazionale (PCN) per la Strategia di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020, in attuazione dell'impegno della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011. Il sistema di *governance* elaborato nell'ambito della precedente Strategia RSC 2012-2020 prevedeva la collaborazione e la combinazione di alcune componenti istituzionali e non, supportate tecnicamente e, in taluni casi, coordinate da UNAR:

1. Un organismo di vertice, rappresentato da un Tavolo Interministeriale, con compiti di indirizzo e coordinamento politico-istituzionale della Strategia RSC2012-2020 nel suo complesso, coordinato al tempo dal Ministro per la Cooperazione Internazionale e l'Integrazione e, in seguito, affidato alla struttura politica con delega all'integrazione;
2. Una cabina di regia tra Regioni ed Enti locali, con funzioni di interfaccia e reciproca cooperazione;
3. Un Forum delle comunità rom e sinte, con funzione di interfaccia, relazione e concertazione con il Punto di Contatto Nazionale;
4. Quattro Tavoli Nazionali, costituiti sulla base dei 4 assi di intervento prioritario e coordinati dal Ministero di riferimento;
5. Gruppi di lavoro *ad hoc*, costituiti per approfondire alcune specifiche tematiche (ad esempio la questione del riconoscimento giuridico o dei dati statistici);
6. Tavoli Regionali e Comunali con lo scopo di assicurare una sinergia ed omogenea attuazione della Strategia RSC 2012-2020 a livello territoriale.

Il richiamo alla struttura di *governance* della precedente Strategia RSC 2012-2020 appare opportuno anche in considerazione delle criticità emerse nella sua concreta attuazione, già riprese in via generale nel primo capitolo. Nel suo percorso decennale, la *governance* della Strategia RSC 2012-2020 ha infatti proceduto a velocità differenti, evidenziando l'efficienza di alcune sue componenti e le evidenti debolezze di altri. In particolare, la declinazione di singole Strategie regionali o locali, in linea con quella nazionale, ha incontrato numerosi ostacoli:

1. Le **difficoltà** incontrate dal Punto di Contatto Nazionale, nella sua condizione di ufficio centrale ed organismo di parità europeo, **nel mantenere una costante e adeguata capacità di coordinamento, monitoraggio e scambio** con gli stakeholder istituzionali, soprattutto a livello locale e territoriale.

⁵⁰ L'UNAR ha ricevuto formale designazione da parte del Comitato Tecnico Permanente del CIACE in data 18 novembre 2011, cfr. Strategia RSC 2012-2020 pag. 32.



Come evidenziato in più ambiti, da quello accademico a quello legato alla società civile⁵¹, al termine del suo percorso strategico, solamente dieci Regioni italiane⁵² avevano aderito all'idea di implementare una Strategia Regionale istituendo dei tavoli di concertazione *ad hoc* che nel tempo hanno rilevato la loro scarsa efficacia sia sul piano della definizione delle politiche pubbliche che su quello del coinvolgimento dei soggetti della società civile interessati, soprattutto per la discontinuità della loro operatività.

2. La complessità e, talvolta, la specificità delle questioni legate alla Strategia RSC 2012-2020, in combinato disposto con il dato effettivo del mancato riconoscimento giuridico della minoranza rom e sinta, ha evidenziato il **carattere discontinuo dell'impegno dei dicasteri competenti nell'implementare misure e politiche attive** nell'ambito di un approccio esplicito ma non esclusivo nei confronti dei gruppi rom e sinti;
3. La **difficoltà a rendere coerenti e cogenti** le azioni in capo, per competenza, agli enti locali con i principi della Strategia RSC 2012-2020. Si tratta di una questione rilevante sotto due profili. Da un lato il tema delle competenze istituzionali relative ad alcuni assi specifici: a titolo esemplificativo si consideri il tema dell'accesso al mercato del lavoro e della formazione professionalizzante, specifica competenza regionale o quella delle politiche abitative, di fatto resa trasversale dalla necessità di gestione della transizione abitativa dagli insediamenti in capo ai comuni dove sono presenti e l'armonizzazione della normativa di accesso all'edilizia popolare, di competenza nuovamente regionale. Rispetto al quadro generale, il secondo profilo è riferibile al fenomeno dell'**antiziganismo**, che trova - non a caso - ampio spazio di intervento nel presente documento strategico in linea con quello europeo: questa particolare forma di discriminazione - anche nelle sue espressioni di carattere istituzionale⁵³ - ha influito negativamente e in modo costante sulla effettiva attuazione della Strategia RSC 2012-2020 attraverso la persistenza, accanto a progettualità perfettamente in linea con i principi strategici, di misure ancora improntate ad un carattere emergenziale, facilmente assoggettabili a fenomeni di strumentalizzazione politica.

Alla luce delle criticità appena richiamate va ricompresa la scelta di UNAR, quale PCN, di promuovere nella fase finale di attuazione della Strategia RSC 2012-2020 progettualità a sostegno dell'empowerment della società civile rom e sinta (Piattaforma Nazionale e Forum delle comunità rom e sinte), della creazione ed animazione di Tavoli Regionali e Municipali quali strumenti di dialogo e partecipazione attiva e del contrasto attivo all'antiziganismo. In questo contesto si inseriscono anche le proposte e le indicazioni di *governance* esplicitate a seguire.

51 Cfr. Roma Civil Monitor, pag. 7.

52 Nella sola Regione Emilia Romagna è attivo e finanziato un Piano regionale dal 2015 e solo in due Regioni (Emilia Romagna e Calabria) è stata approvata una nuova Legge regionale in linea con la stessa Strategia RSC 2012-2020.

53 La definizione non vincolante di antiziganismo operata dall'IHRA prevede esplicitamente una forma "istituzionale" di discriminazione antiziganara: "L'antiziganismo / discriminazione anti-rom/sinti è una manifestazione di espressioni e atti individuali, nonché di politiche e pratiche istituzionali di emarginazione, esclusione, violenza fisica, svalutazione della cultura e degli stili di vita di Rom e Sinti e discorsi di odio diretti ai Sinti e ai Rom e ad altri individui e gruppi, stigmatizzati o perseguitati durante l'era nazista, e ancora oggi, stigmatizzati come "zingari". Ciò porta al trattamento di Rom e Sinti come un presunto gruppo estraneo e li associa a una serie di stereotipi peggiorativi e immagini distorte che vanno a rappresentare una forma specifica di razzismo."



2.2 Dai tavoli alle reti per un nuovo assetto di *governance attiva*. Obiettivi e azioni da implementare

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

- **Coinvolgere e sostenere i punti di contatto nazionali per i Rom (artt. 11-13)**
- **Coinvolgimento degli organismi per la promozione della parità di trattamento (artt.14-15)**
- **Mobilizzare i portatori di interessi locali e regionali (artt. 16-20)**
- **Cooperazione con la società civile (artt. 21-27)**
- **Finanziamenti (artt. 28-34)**

Il nuovo sistema - che si è andato già configurando negli ultimi anni di operatività della precedente Strategia RSC 2012-2020 (si vedano in proposito i progetti PAL e PAR) ha determinato, *de facto*, attraverso la promozione di una serie di aggiustamenti operativi, la creazione di una rete di regioni e di città metropolitane e comuni intervenuti, su base volontaria, all'interno di un **modello di governance multi-livello e multi stakeholder**. Si tratta di un passaggio da completare e rafforzare, da un punto di vista concettuale ed operativo, per superare la fase della mera istituzione formale di un tavolo per giungere alla creazione di un *network nazionale e locale*, quale strumento di accompagnamento e definizione delle policy, confronto, dialogo e monitoraggio⁵⁴ costante della Strategia anche in collegamento con analoghi network esistenti a livello europeo. **Come previsto dalla Condizione abilitante 4.5. per l'accesso ai fondi europei del ciclo di programmazione 2021-2027**, l'adesione alla Strategia nazionale di integrazione Rom e Sinti, e pertanto al sistema di *governance* proposto, dovrà costituire un presupposto per il riconoscimento dell'eleggibilità anche in termini di accesso alla programmazione ed alle fonti di finanziamento europee previste in supporto alla Strategia.

All'interno del nuovo approccio multilivello e multi stakeholder, che coinvolgerà attivamente rappresentanti della Piattaforma e del Forum, la presente Strategia intende promuovere la costruzione o il rafforzamento dei seguenti elementi di *governance*:

1. Un **Gruppo di coordinamento interistituzionale**, coordinato dal Punto di Contatto Nazionale, con le Amministrazioni centrali, l'ANCI⁵⁵, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e una rappresentanza delle comunità rom e sinte espressa dal Forum, che preveda lo sviluppo di linee di indirizzo strategico-politico e di scambi informativi su base trimestrale, finalizzati a monitorare il grado di adesione nazionale e territoriale ai principi della Strategia, l'operatività del suo stato di attuazione e l'efficienza\efficacia delle misure e programmi messi in campo.
2. La costituzione di una **Rete di città metropolitane e di comuni sulle tematiche rom e sinte**, co-

⁵⁴ Come chiaramente emerso nella fase di consultazione prevista per la preparazione del presente documento strategico, la trasparenza informativa e la creazione di canali di comunicazione costanti tra società civile, rom e sinti diretti destinatari degli interventi e istituzioni locali e centrali, rappresenta un'esigenza non rimandabile. Si tratta di reti e canali di comunicazione a carattere non transitorio, ma stabiliti e attivi durante l'implementazione dell'intero processo strategico.

⁵⁵ Per quanto riguarda l'ANCI, si rappresenta l'opportunità di diffondere il presente documento strategico all'interno delle sue commissioni competenti e, più in generale, della rete delle municipalità aderenti.



ordinata dal Punto di Contatto Nazionale, attraverso l'adesione a protocolli di intesa specifici con le realtà locali e che coinvolga attivamente l'ANCI. Obiettivo specifico di questo network è la creazione e l'implementazione di Piani d'Azione Locale (P.A.L.) mediante il diretto coinvolgimento delle comunità rom e sinte (esprese dal Forum) e l'accesso ad adeguate misure di finanziamento⁵⁶.

3. La promozione di una **Rete di Regioni sulle tematiche rom e sinte**, coordinata dal Punto di Contatto Nazionale, che coinvolga attivamente la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e le strutture regionali dell'ANCI. Obiettivo specifico di questo network è la creazione e l'implementazione di Piani d'Azione Regionali (P.A.R.) mediante il diretto coinvolgimento delle comunità rom e sinte (esprese dal Forum) e l'accesso ad adeguate misure di finanziamento.
4. Il collegamento formale tra la costituenda **Rete Nazionale dei Comuni e delle Regioni** sulle tematiche rom e sinte (punto 2 e 3) con la rete dei **centri antidiscriminazione** istituiti a livello centrale (Contact Center dell'UNAR e OSCAD, Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno), locale e regionale esistenti o in fase di implementazione⁵⁷, con l'obiettivo di rafforzare l'emersione, il contrasto e la rimozione di ogni forma di discriminazione e facilitare l'attività di dialogo e mediazione territoriale.
5. Il **rafforzamento del ruolo del PCN** in termini di risorse umane (anche attraverso un progressivo coinvolgimento di professionalità ed esperti rom e sinti) e strumentali al fine di valorizzare la sua capacità di coordinamento della Strategia Nazionale in ambito nazionale ed europeo. In riferimento a quest'ultimo si evidenzia il ruolo strategico del Punto di Contatto Nazionale in seno agli organismi comunitari (Roma Contact Point, FRA Working Party, Euroma Network), europei (ADI-ROM del Consiglio d'Europa, OSCE-ODIHR) e internazionali (Nazioni Unite).
6. La definizione di un **sistema di monitoraggio e valutazione**, come previsto dal framework europeo (per il dettaglio sul funzionamento si veda il paragrafo dedicato 4.4. "Indirizzo, monitoraggio e valutazione"), con particolare riferimento al processo di *accountability* su base annuale, espressamente previsto dalla Commissione Europea sullo stato di avanzamento del documento strategico.
7. Il rafforzamento del ruolo e del funzionamento della **Piattaforma Nazionale e del Forum** in termini di accesso e partecipazione, con la definizione di criteri stringenti ed efficaci sulle funzioni - anche in termini di rappresentanza e rappresentatività (per il dettaglio si veda la parte dedicata nel presente paragrafo).
8. La costituzione di **gruppi di lavoro ad hoc multi-stakeholder, che includano rappresentanti del Forum delle Comunità Rom e Sinte e della Piattaforma Nazionale**, con l'obiettivo di approfondire specifiche tematiche di prioritario e rilevante interesse ai fini dell'attuazione della Strategia. Tra di essi si prevedono:
 - a) Un **Gruppo di Lavoro "Statistico"**, coordinato da Istat, volto al superamento del gap informativo e statistico, in collaborazione con la Fundamental Right Agency (FRA) dell'Unione Europea.
 - b) Un **Gruppo di Lavoro "Fondi europei"**, coordinato dal PCN, con l'Agenzia per la Coesione e le Autorità di Gestione dei principali Programmi Operativi Nazionali e Regionali, finalizzato all'inserimento di uno specifico obiettivo dedicato all'inclusione delle comunità rom e sinte ed alla valorizzazione del ruolo del PCN e della rappresentanza rom e sinte all'interno dei Comitati di Sorveglianza.

⁵⁶ Sul punto si veda il capitolo n. 4.5, dedicato al finanziamento della presente Strategia.

⁵⁷ Come previsto dall' art. 44 comma 12 del TU sull'immigrazione, cfr. Strategia Nazionale RSC 2012-2020, pag. 26.



- c) Un **Gruppo di Lavoro sulla “Definizione dello Status Legale”**, coordinato dal Ministero dell’Interno.
- d) Un **Gruppo di Lavoro sul “Riconoscimento giuridico”**, coordinato dal PCN, finalizzato alla facilitazione e promozione del confronto e del dibattito.
- e) Un **“Osservatorio sulle forme contemporanee dell’antiziganismo”**, coordinato dal Punto di Contatto Nazionale, con un focus sulle **discriminazioni intersezionali e multiple** e con particolare attenzione nei confronti della discriminazione di genere⁵⁸.

2.3 Il ruolo della Piattaforma e del Forum 2021-2030

La Piattaforma Nazionale ed il Forum delle comunità rappresentano strumento operativi di dialogo tra l’UNAR, la società civile, le Amministrazioni centrali e locali coinvolte nella Strategia Nazionale. La Piattaforma e il Forum delle comunità si sono costituiti con Decreto (REP/D 44 2017) del Capo Dipartimento per le Pari Opportunità dell’11 settembre 2017⁵⁹ a seguito di una manifestazione di interesse pubblicata il 29 maggio 2017, con l’ammissione di 79 associazioni da tutto il territorio nazionale. Tale strumento è nato con lo scopo di colmare il *gap* nei meccanismi di dialogo tra istituzioni e società civile e ha consentito la formalizzazione del confronto tra i membri e i delegati su specifiche aree tematiche con le amministrazioni centrali e locali.

Per il periodo 2021-2030, anche in considerazione dell’esperienza acquisita, delle proposte dei membri della Piattaforma e del crescente interesse verso tale strumento partecipativo, si persegue l’obiettivo primario del consolidamento della stessa. Come emerso nelle proposte, vi è la necessità di definire e promuovere una partecipazione attiva e qualificata di Rom e Sinti nei vari processi consultivi e decisionali. Si elencano, a seguire, alcune **proposte attuative** che **interessano la Piattaforma Nazionale ed il Forum delle comunità**, da sviluppare in diverse fasi, con l’obiettivo di garantire un supporto sistematico al Punto di Contatto Nazionale e alle altre Amministrazioni per l’impegno al dialogo, l’*advocacy* e la cooperazione con le autorità nazionali e locali, per promuovere la *capacity building* della società civile e degli enti del terzo settore, nello specifico:

1. **Aggiornamento delle procedure amministrative** della **Piattaforma** e del **Forum**, in termini di accesso e partecipazione, con la definizione di **criteri stringenti** ed efficaci sulle funzioni - anche in termini di rappresentanza e rappresentatività - le aree di competenza e la permanenza all’interno della stessa da parte delle associazioni interessate.
2. Garantire il finanziamento del funzionamento della Piattaforma e del Forum con risorse nazionali ed europee, attraverso l’integrazione di fondi e la ricerca di risorse *ad hoc*.
3. Promuovere la **partecipazione di giovani Rom e Sinti** - coinvolti dalle associazioni in percorsi di *empowerment* e formazione - in sottogruppi tematici, attivando collaborazioni effettive e un ruolo attivo nei processi decisionali.

⁵⁸ Sul punto si veda il capitolo 3 del presente documento strategico.

⁵⁹ Il decreto è disponibile su: https://www.unar.it/portale/documents/20125/51449/Decreto_Piattaforma-Forum_RSC.pdf/06de03f4-931e-13de-d7d3-1be36e3bb440?t=1619795451434



4. Coinvolgimento e partecipazione di una rappresentanza rom e sinta, selezionata dal Forum e dalla Piattaforma, ai Comitati di sorveglianza dei PON e dei POR, per un monitoraggio dei processi decisionali e dello stato di implementazione delle misure realizzate con fondi strutturali e di investimento europeo, rivolte ad un miglioramento delle condizioni educative, socio-economiche, sanitarie e abitative delle comunità rom e sinte e ad una prevenzione dei rischi di discriminazione nei loro confronti.
5. Partecipazione attiva e qualificata al monitoraggio delle strategie nazionali - in relazione all'iniziativa europea Roma Civil Monitoring - applicando una metodologia *bottom-up* basata sulla conoscenza e sull'esperienza nei territori per incidere sui processi decisionali e adattarli alle esigenze delle comunità.
6. Partecipazione a reti decentrate (a livello regionale o comunale) composte da membri di associazioni, esperti tematici, membri delle PA presenti sui territori, implementando i network regionali della strategia (con la composizione di accademici, Rom e Sinti con conoscenze e competenze professionali, attivista della società civile, delegato di istituzioni locali, per: favorire la partecipazione delle comunità rom e sinte alle attività politiche delle istituzioni territoriali e locali, fornire un supporto tematico agli enti locali ed alla società civile volte alla programmazione di azioni e alla promozione dell'inclusione della minoranza".
7. Confermare le prerogative del Forum su aspetti linguistico-culturali, mantenendo un ruolo centrale e un coinvolgimento concreto in termini di consultazione per la risoluzione di criticità sui territori, favorendone l'inserimento in meccanismi decisionali e in sistemi innovativi di co-programmazione e co-progettazione per la messa a punto di nuove iniziative.
8. Promuovere la collaborazione e la cooperazione transnazionale e lo scambio con altre realtà e altri modelli partecipativi europei.



AREE TEMATICHE

3.1 ANTIZIGANISMO E CONTRASTO ALLA DISCRIMINAZIONE

3.1.1 Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

Il processo valutativo delle Strategie Nazionali adottato dall'UE, che riguardava il periodo 2011-2017, come visto nel capitolo introduttivo, si è basato su un'ampia analisi della letteratura secondaria, sulle relazioni e le banche dati, su studi approfonditi per Paese, colloqui con i portatori di interessi, una consultazione pubblica aperta, un'indagine tra le organizzazioni non governative, i risultati dell'indagine del 2016 dell'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA) e un seminario di convalida. La valutazione ha concluso che i quattro settori prioritari del precedente framework (occupazione, istruzione, assistenza sanitaria e alloggio) rimangono fondamentali per l'uguaglianza e l'inclusione dei Rom e Sinti, evidenziando, tuttavia, che l'obiettivo specifico della non discriminazione deve avvalersi di un approccio fondato sull'inclusione ponendo l'accento sulla prevenzione e sulla lotta alla discriminazione, con uno specifico riferimento all'antiziganismo. La Raccomandazione (2021/C 93/01) lo identifica esplicitamente come *“una forma di razzismo che gode tuttora di ampia accettazione e che trae origine dal modo in cui la società in generale vede e tratta coloro che sono considerati come “zingari” in un processo storico di “alterizzazione” fondato su stereotipi e atteggiamenti, sia pure non intenzionali o inconsci” ed evidenzia come “dal 2005 il Parlamento europeo utilizza il termine antiziganismo nelle sue relazioni e risoluzioni” indicando l'antiziganismo come “causa profonda della loro esclusione sociale e della discriminazione”.*

Alla luce del processo valutativo e delle indicazioni fornite dalla Raccomandazione, anche in considerazione del processo di valutazione della precedente Strategia RSC 2012-2020 già avviato in premessa nel presente documento, risulta centrale riconoscere l'esistenza di una forma specifica di razzismo che colpisce, a vari livelli, le comunità rom e sinte anche nel nostro Paese. Identifichiamo con il termine “antiziganismo”⁶⁰ un sentimento di ostilità diffuso e radicato da secoli, accettato ed elaborato dalla società fino a sancire la normalità dei rapporti tra comunità rom, sinte e *gagé* (non Rom). Mentre la pratica che esso definisce è decisamente più antica, l'utilizzo del termine “antiziganismo” all'interno della letteratura specifica e della reportistica ufficiale è piuttosto recente⁶¹. Per quanto riguarda l'Italia, già la Strategia RSC 2012-2020 dava evidenza nei confronti della minoranza rom e sinta un'ostilità definita come un *“fenomeno storico e culturale complesso, gravido di effetti fortemente negativi sulle condizioni di vita delle popolazioni rom e sinte e che è giunto nel corso del Novecento a permettere il compiersi della tragedia del Porrajmos”*⁶². Alcuni anni prima, un riconoscimento istituzionale dell'antiziganismo era presente in un altro documento di indirizzo generale del

60 In inglese *antigypsyism*, in francese *antitsiganisme*, in tedesco *antiziganismus*.

61 Sul punto si vedano: 1) Leonardo Piasere, *Scenari dell'antiziganismo. Tra Europa e Italia, tra antropologia e politica*, Seid, Firenze 2012 2) Alessandro Simoni, *Rom, antiziganismo e cultura giuridica. Prospettive di analisi*, CISU, Roma 2019.

62 Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 23.



Ministero dell'Istruzione, *“La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri”*⁶³, nel quale si affermava che “l'antiziganismo assume l'aspetto di una forma specifica di razzismo che l'educazione interculturale deve contrastare, anche attraverso la conoscenza della storia delle popolazioni rom e sinte”. A livello internazionale, uno dei primi documenti istituzionali in cui si affronta nel dettaglio la questione delle forme di discriminazione verso Rom e Sinti è la risoluzione del Parlamento europeo adottata il 28 Aprile 2005 nella quale si invita la Commissione Europea ad intervenire *“per combattere antiziganismo/romofobia in tutta Europa”*, nella consapevolezza *“dell'importanza di eliminare urgentemente i continui e violenti fenomeni di razzismo e discriminazione razziale contro i Rom”*, dal momento che *“ogni forma di impunità per attacchi razzisti, dichiarazioni d'odio di gruppi estremisti, gli sgomberi illegali e la persecuzione da parte delle forze dell'ordine motivate da antiziganismo e romofobia incidono sull'indebolimento dello stato di diritto e della democrazia”*⁶⁴. Secondo l'European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) del Consiglio d'Europa “l'antiziganismo è una forma di razzismo particolarmente persistente, violenta, ricorrente e comune, [...] un'ideologia fondata sulla superiorità razziale, una forma di de-umanizzazione e di razzismo istituzionale nutrita da una discriminazione storica, che viene espressa, tra gli altri, attraverso violenza, discorsi d'odio, sfruttamento, stigmatizzazione e attraverso le più evidenti forme di discriminazione”⁶⁵. Un apporto significativo al dibattito internazionale sul riconoscimento dell'antiziganismo è rappresentato, inoltre, dalla definizione non legalmente vincolante elaborata e adottata l'8 ottobre 2020 dall'International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA)⁶⁶, l'organizzazione intergovernativa fondata nel 1998 che unisce i governi e gli esperti di 35 paesi per rafforzare, promuovere e divulgare l'educazione sull'Olocausto.

Al di là delle definizioni, l'immagine che fotografa la minoranza *romaní* in termini negativi nella percezione generale è confermata da varie indagini e rilevazioni, spesso citate anche in letteratura e nei documenti ufficiali prodotti dalle istituzioni. In una, ormai piuttosto datata, dell'ISPO, il 47% degli intervistati vedeva i Rom prevalentemente come “ladri”, “delinquenti” e “sfaccendati”, mentre il 35% ne legava l'immagine esclusivamente ai c.d. “campi nomadi”, e più in generale al degrado ed alla sporcizia⁶⁷ delle grandi aree urbane. Occorre constatare che, dopo dieci anni, quella percezione, quasi in nulla, è cambiata. Nel 2019, secondo la Commissione Europea ed Eurobarometro⁶⁸, un italiano su due ancora riteneva che la società non trarrebbe alcun beneficio da una riduzione delle discriminazioni verso Rom e Sinti. E sei su dieci affermavano di sentirsi a disagio ad avere un collega Rom. Si tratta, ovviamente, solo di rilevazioni, non idonee a fornire un quadro completo e scientificamente fondato della situazione. Emerge chiaramente, tuttavia, una complessità

63 Cfr. MIUR (2007), *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*.

64 Cfr. *Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei Rom nell'Unione europea*, (P6_TA(2005)0151) 8 aprile 2005, disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0151_IT.html?redirect

65 Cfr. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), *Raccomandazione di Politica Generale n. 3, La lotta contro il razzismo e l'intolleranza nei confronti dei rom*, 1998.

66 Per approfondire si veda: 1) (in italiano) <https://www.unar.it/portale/-/l-international-holocaust-remembrance-alliance-ihra-adotta-una-definizione-internazionale-di-antiziganismo> 2) (in inglese) <https://www.holocaustremembrance.com/press-releases/ihra-adopts-working-definition-antigypsyismanti-roma-discrimination>

67 Cfr. Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione (ISPO) e Ministero dell'Interno (2008), *Cosa sanno e cosa pensano gli italiani di rom e sinti?*

68 Cfr. European Commission (2019), *Perception of minorities in the EU: Roma people, Special Eurobarometer 493 - “Discrimination in the European Union”* disponibile su: https://data.europa.eu/data/datasets/s2251_91_4_493_eng?locale=en



radicata nella percezione e nelle relazioni quotidiane con la popolazione *romaní*. **I dati raccolti negli ultimi cinque anni dal Contact Center dell'UNAR confermano che la percezione negativa**, di cui si è appena dato conto, può favorire un innalzamento del livello di discriminazione effettivamente subita dalle comunità rom e sinte nel nostro Paese (Tavola 1, 2 e 3).

Tavola 1 - Casi di pertinenza relativi a Rom e Sinti

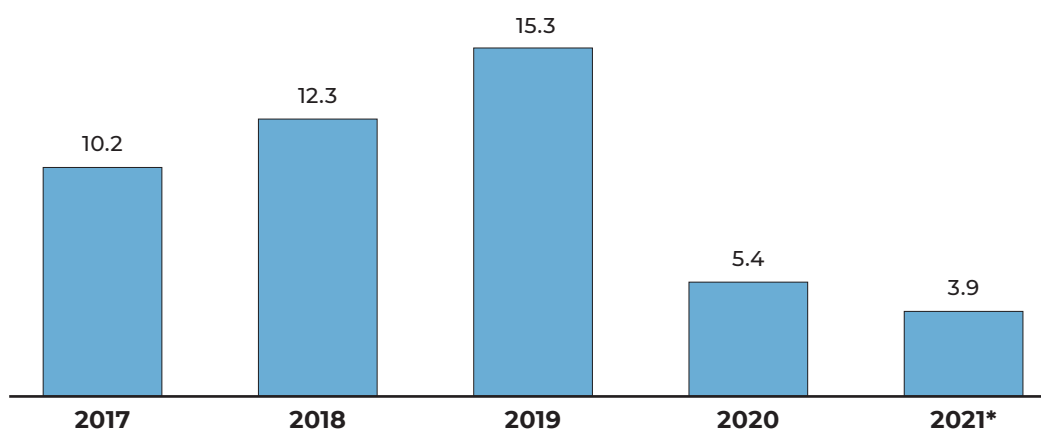
Anni 2017-2021 (valori assoluti)

	2017	2018	2019	2020	2021*
Totale	206	284	226	49	46

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

*dal 01/01/21 al 16/11/2021

Casi relativi a RSC sul totale dei casi pertinenti (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

*dal 01/01/21 al 16/11/2021

Tavola 2 - Casi di pertinenza relativi a Rom e Sinti per canale di segnalazione

Anni 2017-2021 (valori percentuali)

	2017	2018	2019	2020	2021*
Osservatorio Media & Web	73,8	51,4	49,1	14,3	23,9
Monitoraggio stampa	0,0	28,2	29,6	40,8	34,8
E-Mail	19,9	10,2	10,6	32,7	13,0
Ricerca effettuata dall'esperto	0,0	5,3	4,4	6,1	13,0
Sito web UNAR	2,9	1,4	4,4	2,0	6,5
Numero Verde	1,9	2,8	1,8	2,0	8,7
Rete UNAR	1,5	0,7	0,0	2,0	0,0
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

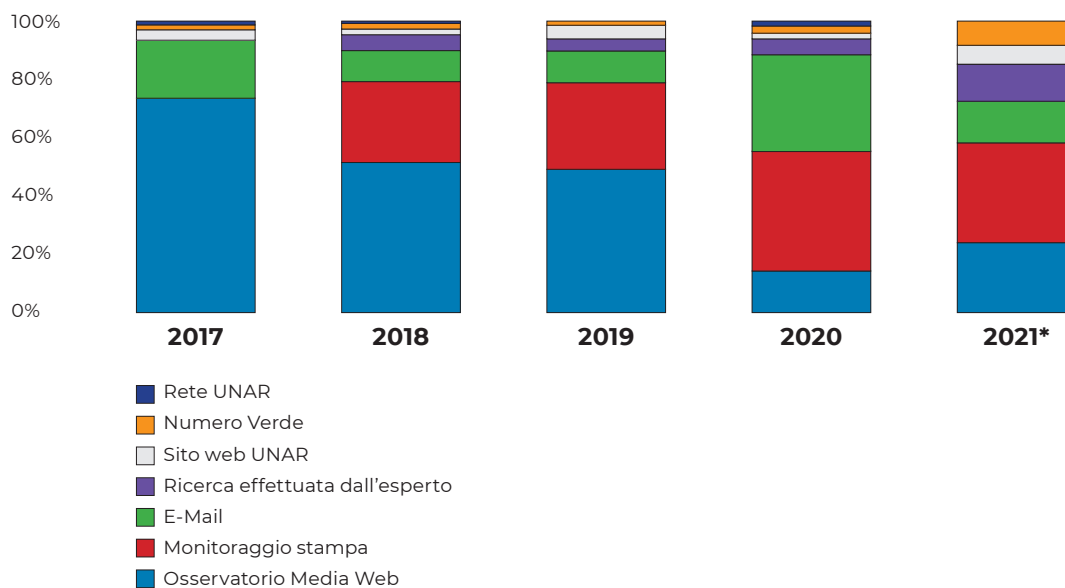
FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

*dal 01/01/21 al 16/11/2021



Casi pertinenti riguardanti RSC per canale di segnalazione

Anni 2017-2021 (valori percentuali)



FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR

*dal 01/01/21 al 16/11/2021

Tavola 3 - Casi di pertinenza relativi a Rom e Sinti per ambito

Anni 2017-2021 (valori percentuali)

	2017	2018	2019	2020	2021*
Casa	1,0	1,1	2,2	8,2	8,7
Erogazione servizi da enti pubblici	25,2	26,1	17,3	20,4	17,4
Erogazione servizi da pubblici esercizi	0,0	0,4	0,9	2,0	2,2
Erogazione servizi finanziari	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Forze dell'Ordine	1,5	2,1	3,5	0,0	2,2
Lavoro	0,0	1,1	0,0	4,1	2,2
Salute	0,5	0,0	0,9	4,1	4,3
Scuola e Istruzione	1,0	0,4	0,9	8,2	17,4
Tempo libero**	1,5	0,4	3,1	0,0	6,5
Trasporto pubblico	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0
Vita pubblica	68,4	68,3	71,2	53,1	39,1
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: Elaborazione su dati CONTACT CENTER UNAR - ** incluso sport

*dal 01/01/21 al 16/11/2021



Dalla lettura dei dati appena riportati, un focus particolare merita l'ambito principale (che registra più casi per ogni anno di riferimento) nel quale queste discriminazioni sono effettivamente avvenute, legato all'erogazione di servizi da parte degli enti pubblici. La prevalenza di tale ambito, in qualche modo, conferma quanto esposto sino ad ora in merito alla rilevanza della discriminazione istituzionale all'interno del fenomeno - certamente più ampio - dell'antiziganismo.

Anche per quanto riguarda l'hate speech, secondo i dati forniti da UNAR i casi di discriminazione registrati nei confronti dei Rom e Sinti sui social media e social network risultano molto rilevanti, rendendo la minoranza *romaní* una delle più esposte ai discorsi d'odio online. Nel 2019, nel corso di un solo mese di analisi e monitoraggio dei contenuti di hate speech effettuato da UNAR, all'interno dell'"hate topic" su Rom e Sinti sono state rilevate 779 conversazioni/post con contenuti potenzialmente discriminatori sui principali social media (Twitter, Facebook, YouTube, Instagram). Le parole d'odio più utilizzate nei post evidenziano l'utilizzo del termine "zingaro", con un'accezione negativa e dispregiativa, per rivolgersi a persone rom e sinte e la permanenza di un'immagine negativa stereotipata che li lega ad ogni forma di criminalità, in particolare al furto (è la parola chiave più presente in un volume di circa 7000 conversazioni riferite ai Rom). Una prima considerazione è che il fluido e dinamico mondo del Web e dei social conferma un dato già rilevabile: il razzismo e l'intolleranza antizingara non riguardano solo le frange più estremiste e intolleranti della nostra società ma si vanno a insinuare in modo trasversale tra i cittadini (nello spazio urbano e rurale, in differenti classi di età, genere, condizione economica e sociale) e nei luoghi di dibattito più diversificati.

Volendo, tuttavia, sintetizzare ulteriormente il quadro critico, è possibile rilevare, anzitutto, una **trasversalità del fenomeno discriminatorio nei confronti di Rom e Sinti che investe tutti gli ambiti della vita quotidiana**, dai trasporti, al diritto all'abitare, all'accesso al mondo del lavoro, a quello della salute, al diritto allo studio, sia nella vita reale (off-line) che in quella virtuale (on-line). Di conseguenza, appare possibile affermare che l'**antiziganismo** rappresenta un **ostacolo nevralgico e trasversale** alla reale attuazione di ogni quadro strategico volto all'inclusione di Rom e Sinti. Per tale motivazione, in riferimento agli assi dell'inclusione evidenziati dal presente documento, si richiamano una serie di criticità specifiche sul cui approfondimento si rimanda alle misure contenute in ciascuna area di competenza:

- Il tasso di **antiziganismo presente nella sfera pubblica** - con particolare riferimento ai social media - e nel dibattito politico riveste pertanto un elemento rilevante e degno di particolare considerazione. Studi recenti⁶⁹ evidenziano, inoltre, *"la forte complessità dell'antiziganismo contemporaneo, caratterizzato sempre da una combinazione variamente articolata di molteplici processi di categorizzazione"*. Proprio il carattere di complessità rende questa forma specifica di razzismo tra *"le più difficili da decodificare"*.

69 Stefania Pontrandolfo, Eva Rizzin, *La produzione dell'antiziganismo nei discorsi politici dell'Italia contemporanea*, in *Antropologia Pubblica*, 6 (1) 2020, ISSN: 2531-8799, disponibile su: <https://riviste-clueb.online/index.php/anpub/article/view/172/282> Sul punto si vedano anche: 1) Report *"Categorizzare le forme di odio. Antisemitismo, islamofobia, antiziganismo"*, redatto da Stefano Pasta, Cristina Balloi, Milena Santerini (Mediavox, Osservatorio sull'odio online - Centro di Ricerca sulle Relazioni Interculturali - Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano) all'interno del progetto REASON - REAct in the Struggle against Online hate speech promosso da UNAR nel 2021; 2) Roberto Bortone, Alessandro Pistecchia, *Tre passi per attraversare Auschwitz*, in Eva Rizzin, (a cura di) *Attraversare Auschwitz, Storie di rom e sinti: identità, memorie e antiziganismo*, Gangemi Editore, Roma 2020; 3) Roberto Bortone, Alessandro Pistecchia, *Online hate speech, marginalized groups and minorities. Considerations on types of discrimination in the age of social networks and media*, in *Dynamics and Policies of Prejudice from the Eighteenth to the Twenty-first Century*, Cambridge Scholars Editions, UK, 2017; Alessandro Pistecchia, Roberto Bortone, *Hate speech e antiziganismo. Una riflessione sulle discriminazioni nell'era dei social*, IDOS, Dossier Statistico Immigrazione 2017, Confronti, 2017 pp. 233-237.



- Il fenomeno della **discriminazione intersezionale**: è importante prendere atto dei bisogni o delle vulnerabilità specifiche di determinati gruppi, tra cui le donne, i giovani, i bambini, le persone LGBTI+, gli anziani, le persone con disabilità, i cittadini di paesi terzi o gli apolidi e i Rom con cittadinanza non italiana.
- La **discriminazione nell'accesso all'alloggio** risulta particolarmente rilevante, così come evidenziato anche dal documento dell'IHRA che pone un accento specifico sulla correlazione tra antiziganismo, diritto all'abitazione e segregazione abitativa, includendo tra le condotte discriminatorie l'“*approvare o incoraggiare meccanismi di esclusione diretti contro Sinti e Rom sulla base di presupposti razzialmente discriminatori, come (...) politiche che portano alla segregazione delle comunità*” oltre all'“*attuare politiche senza fondamento legale o stabilire condizioni che consentono sgomberi arbitrari o discriminatori delle comunità e degli individui Rom e Sinti*”⁷⁰.
- **Episodi di violenza, conflitto e protesta**. Dall'indagine ISTAT sul tema delle transizioni abitative⁷¹, è emerso che i problemi di convivenza con il vicinato hanno caratterizzato 31 progetti, mentre episodi di contestazione da parte della cittadinanza si sono verificati in 20 progetti. Tra le questioni che hanno dato luogo a episodi di questo tipo si possono rintracciare le condizioni di degrado generale che caratterizzano alcuni insediamenti, il tema dei rifiuti non smaltiti o bruciati, l'ingresso in abitazione di famiglie rom e sinte a seguito di assegnazione di alloggio di edilizia popolare. In riferimento a questi ultimi, va segnalato come nel 2019 si sono riproposti e sono passati alla cronaca nazionale alcuni gravi episodi di protesta, con matrice discriminatoria, in diversi centri urbani e in particolare nelle periferie della città di Roma⁷².

3.1.2 Obiettivi e azioni da implementare

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 2 - Gli Stati membri dovrebbero intensificare gli sforzi per adottare e attuare misure volte a promuovere l'uguaglianza e a prevenire e combattere efficacemente la discriminazione, l'antiziganismo e l'esclusione sociale ed economica, nonché le loro cause profonde

La **lotta all'antiziganismo** costituisce, nel presente documento, il **pilastro trasversale ai quattro assi** declinati nei capitoli specifici. In riferimento ai processi di intervento, il Ministero dell'Interno nella fase consultiva ha espresso la disponibilità a collaborare attraverso la messa a disposizione della rete delle Prefetture per il coordinamento e l'impulso di attività e progettualità finalizzate al sostegno delle comunità e alla lotta contro

⁷⁰ Si veda in proposito: <https://www.unar.it/portale/-/l-international-holocaust-remembrance-alliance-ihra-adotta-una-definizione-internazionale-di-antiziganismo>

⁷¹ Si veda “Abitare in transizione”. Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni rom, sinte e caminanti, link: <https://www.istat.it/it/files//2021/03/Abitare-in-transizione-F.pdf>

⁷² In proposito si consideri anche la dimensione politica delle mobilitazioni razziste contro i Rom, in particolare in riferimento all'accesso negli alloggi di edilizia residenziale pubblica (Roma, nel 2019 e nel 2020) e l'impatto che episodi simili hanno su altri gruppi o persone rom e sinte in termini di discriminazione percepita e possibile ritiro dalla partecipazione allo spazio pubblico. Negli ultimi anni, in riferimento ai crimini d'odio, va inoltre ricordato il riconoscimento delle aggravanti per odio etnico razziale per episodi come quello, balzato alla cronaca nazionale, relativo alle violenze e l'assalto all'insediamento di Torino-Continassa del 2011. Sul punto si veda il capitolo 3.4 del presente documento strategico.



le discriminazioni. L'**insieme delle azioni** di seguito riportate, potrebbe costituire, tuttavia, **un piano strategico autonomo** di cui si ravvisa espressamente la necessità:

1. Rafforzare il ruolo del Contact Center UNAR:

- A.** nella **raccolta delle segnalazioni** di discriminazione diretta e indiretta nei confronti di Rom e Sinti, sia online che offline, anche per contrastare il fenomeno dell'*under-recording*;
- B.** nel **monitoraggio dell'hate speech**: comprendere la narrazione odierna è un elemento imprescindibile per valutare, immaginare, costruire narrazioni differenti che possano incidere realmente sui pregiudizi e sugli stereotipi contribuendo a definire punti di incontro e di convivenza;
- C.** nell'attività di **supporto alle vittime** con particolare riferimento ad alcune categorie più a rischio di discriminazione multipla e intersezionale come donne, bambini, le persone LGBTI+, persone con disabilità, apolidi;
- D.** nell'attività di **supporto legale**, in stretta cooperazione con le associazioni del Forum delle comunità e dell'elenco delle associazioni (di cui all'Art. 5 D. Lgs. 215/2003).

2. Promuovere un'attività di formazione continuativa e riconosciuta per le categorie dei funzionari pubblici e non (operatori socio-sanitari, medici, infermieri, assistenti sociali, forze di polizia, personale di giustizia, personale scolastico e operatori dei mass media), finalizzate alla conoscenza delle culture, della lingua e della storia dei Rom e Sinti, compresa la memoria delle persecuzioni;

3. Avvio di una survey specifica sul livello di antiziganismo presente nella società (includendo percezione e campione rappresentativo), anche in riferimento ai vari assi di cui al presente documento strategico.

4. Promuovere azioni di supporto e facilitazione del confronto e del dibattito al fine di rafforzare le proposte, le esperienze e la consapevolezza acquisita dai diretti interessati nei percorsi finalizzati al riconoscimento dello status di minoranza nazionale e dello sterminio nazifascista.

5. Promuovere campagne di informazione, comunicazione e narrazioni positive, attraverso:

- A.** Una **campagna istituzionale contro l'antiziganismo**;
- B.** Attività di **empowerment di giovani e donne**, sostenendo l'incontro e lo scambio tra pari, l'apprendimento interculturale e l'educazione non formale (in collaborazione con altri organismi, come l'Agenzia Nazionale per i Giovani e lo Youth Department del Consiglio d'Europa, con i quali è stata avviata una cooperazione pluriennale);

6. Prevedere materiali di comunicazione per veicolare e disseminare i contenuti della presente Strategia, in particolare tra target specifici e particolarmente vulnerabili, ad es. tramite mappe dei servizi disponibili, infografiche e/o locandine multilingue (anche in lingua *romanés*).



Nella tabella che segue vengono individuate gli indicatori di output e quelli outcome in relazione alle azioni previste e agli obiettivi specifici:

Obiettivi specifici	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Rafforzare il ruolo del Contact Center UNAR (A)	Facilitare l'accesso e la raccolta delle segnalazioni di discriminazione diretta e indiretta nei confronti di Rom e Sinti, sia online che offline, anche per contrastare il fenomeno dell' <i>under-reporting</i> e <i>under-recording</i>	Numero di campagne di sensibilizzazione avviate Numero di centri anti-discriminazione attivati Numero di denunce annuali raccolte	Efficacia e soddisfazione percepita dai partecipanti alle iniziative e dagli utenti dei centri antidiscriminazione, rilevata attraverso focus group e interviste; Livello di soddisfazione percepito per gli esiti delle denunce presentate da parte delle vittime di discriminazione
Rafforzare il ruolo del Contact Center UNAR (B)	Supporto alle vittime con particolare riferimento ad alcune categorie più a rischio di discriminazione multipla e intersezionale come donne, bambini, le persone LGBTI+, persone con disabilità, apolidi di fatto; Supporto legale in stretta cooperazione con le Associazioni del Forum e del Registro (Art. 5-6 D. Lgs. 215/2003)	Numero di persone supportate legalmente per anno Numero di pareri giuridici forniti Numero di vittime supportate in giudizio da associazioni con legittimazione ad agire	% di casi trattati e risolti positivamente rispetto al numero di denunce presentate; % di cause strategiche che hanno condotto ad un impatto rilevabile nella giurisprudenza
Promuovere un'attività di formazione continuativa e riconosciuta	Attività e corsi di formazione continuativa e riconosciuta per le categorie dei funzionari pubblici e non (operatori socio-sanitari, medici, infermieri, assistenti sociali, forze di polizia, personale di giustizia, personale scolastico e operatori dei mass media), finalizzate alla conoscenza delle culture, della lingua e della storia dei Rom e Sinti, compresa la memoria delle persecuzioni;	Numero di partecipanti Numero di interventi realizzati	% di partecipanti che hanno concluso il percorso sul totale dei partecipanti Livello di soddisfazione dei partecipanti rispetto a quanto appreso
Promuovere campagne di informazione, comunicazione, narrazioni positive	<i>Campagna istituzionale contro l'antiziganismo e gli stereotipi;</i> <i>Attività di empowerment di giovani e donne, sostenendo l'incontro e lo scambio tra pari, l'apprendimento interculturale e l'educazione non formale (in collaborazione con altri organismi, come l'Agenzia Nazionale per i Giovani e lo Youth Department del Consiglio d'Europa, con i quali è stata avviata una cooperazione pluriennale).</i>	Numero di campagne di sensibilizzazione realizzate; Numero di partecipanti alle attività formative.	Livello di soddisfazione dei partecipanti alle attività di sensibilizzazione; Livello di soddisfazione dei partecipanti rispetto a quanto appreso; % di maggiore disponibilità alla partecipazione dei corsisti ad attività pubbliche e sociali.



BOX DI APPROFONDIMENTO N. 3

Una campagna nazionale di comunicazione contro l'antiziganismo

La proposta, da sviluppare nel corso della Strategia 2021-2030, ha l'obiettivo di rafforzare le attività dell'UNAR e degli *stakeholders* istituzionali e non sul tema del contrasto al razzismo e alla xenofobia, riconoscendo l'antiziganismo come uno degli ostacoli principali alla piena inclusione delle comunità. Il progetto, per conseguire risultati importanti, dovrà avvalersi di esperti e di consulenti con una conoscenza del sistema valoriale e linguistico delle comunità rom e sinte: le associazioni, le realtà giovanili e i network di facilitatori potranno garantire, infatti, la capillarità territoriale degli interventi, i livelli di partecipazione e la ricaduta delle azioni di progetto sulle comunità.

I destinatari del progetto potranno essere:

1. Destinatari "attivi" della campagna: attivisti, membri della comunità, associazioni iscritte alla Piattaforma Nazionale, attori istituzionali, operatori della comunicazione, stakeholder interessati;
2. Destinatari "generali" della campagna: la società mainstream, che verrà interessata in vario modo dai messaggi promossi all'interno della campagna di comunicazione.

In questo contesto potranno essere sviluppate le seguenti azioni, suddivise in 3 principali macroaree di intervento:

- attivazione di una campagna di comunicazione finalizzata al contrasto di una particolare forma di pregiudizio e discriminazione che colpisce le comunità, definita in letteratura come "antiziganismo". La campagna verrà attuata in 2 fasi/modalità (campagna nazionale; campagna territoriale);
- creazione di una rete di stakeholders istituzionali e attivisti della società civile in grado di promuovere i temi della campagna a livello locale/territoriale;
- attivazione e realizzazione di percorsi di formazione rivolti agli operatori della comunicazione, a stakeholder istituzionali e a membri delle comunità rom e sinte

Fasi e sviluppo progettuale:

- Campagna nazionale attivata attraverso la realizzazione di video/spot/infografiche da veicolare sui principali social network a livello nazionale;
- Campagna "territoriale" di comunicazione e mediazione da attivarsi su territori selezionati a partire dalle problematiche di conflitto riscontrate da UNAR e da realizzarsi attraverso eventi mirati di sensibilizzazione e diffusione dei temi oggetto della campagna;
- Materiali di studio e modelli di formazione da promuovere presso gli operatori della comunicazione e le Amministrazioni centrali e locali;
- Moduli formativi sperimentati da inserire nell'offerta formativa del personale della PA, degli ordini regionali e delle scuole di giornalismo;
- Indagini e report tematici sul livello di antiziganismo presente a livello nazionale e nei territori individuati;
- Partnership per progettazione iniziative congiunte; network di scambio di buone prassi e proposte tematiche.



3.2 ACCESSO A UN'ISTRUZIONE GENERALE INCLUSIVA DI QUALITÀ E PROPOSTE IN AMBITO EDUCATIVO

3.2.1 Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

La raccolta dei dati relativi ai livelli d'istruzione conseguiti da Rom e Sinti in Italia, come già affrontato in precedenza in questo documento, rappresenta un elemento di criticità. La modalità di rilevazione è stata frequentemente influenzata dagli stereotipi presenti nella società maggioritaria italiana, tanto che tra gli anni Sessanta e i Duemila, la dicitura “alunno nomade” entro la quale era registrata la loro presenza nelle scuole italiane, permetteva di individuare essenzialmente la percentuale di abitanti dei soli “campi nomadi” (circa il 20% della popolazione rom e sinta totale presente sul territorio nazionale) nei plessi scolastici, non potendo rendere conto di quella parte di comunità che permaneva in una condizione d'invisibilità sociale, poiché evitava di dichiarare la propria appartenenza. Gli ultimi dati disaggregati disponibili sulla scolarizzazione di Rom e Sinti risalgono all'anno scolastico 2014/2015, successivamente la rilevazione su base nazionale è stata interrotta anche in riferimento alle indicazioni per la tutela della privacy ed alle difficoltà e rischi legati alle norme per le registrazioni su base etnica. L'odierna mancanza di dati disaggregati specifici rappresenta un elemento di difficoltà, in particolare nella valutazione delle azioni promosse per l'inclusione educativa nel presente⁷³.

Considerate le difficoltà appena descritte, le poche e ormai datate rilevazioni disponibili confermano comunque l'inadeguato livello d'istruzione come una delle principali cause della precaria condizione di vita delle comunità rom e sinte, come già segnalato anche nella Strategia RSC 2012-2020. La scuola è strumento per l'istruzione pubblica rivolto a tutti, ma è anche l'istituzione attraverso la quale si attivano processi di costruzione della propria identità e di riconoscimento del proprio ruolo sociale; la conflittualità a lungo attiva verso Rom e Sinti ha conservato nelle comunità l'immagine di una scuola intesa come “la scuola degli altri”. **L'istituzione scolastica** resta, tuttavia, soprattutto **il luogo del possibile incontro dei minori rom e sinti con i propri coetanei**. È quindi essenziale considerare l'immagine di scuola che si è sedimentata nella memoria delle generazioni più anziane e la condizione di vita a scuola che caratterizza oggi le generazioni più giovani, in modo da individuare gli elementi fondamentali per costruire un'esperienza positiva, perché inclusiva e rispettosa dell'identità di tutte/i. Da questo punto di vista, **conoscere e riconoscere gli aspetti dolorosi della scolarizzazione** vissuti da Rom e Sinti può permettere di **decostruire una memoria al negativo della scuola e** sostenere concretamente l'attuale processo d'istruzione a livello di comunità e non solo come percorso di successo di un singolo, **garantendo la prevenzione e l'eliminazione di qualsiasi forma di segregazione** nell'istruzione.

È inoltre emersa la necessità di affermare un principio – politico e pedagogico – sulla **mancata residenza e i criteri di accesso, le esenzioni e le agevolazioni sul “welfare scolastico”** (scuole dell'infanzia, asili nido, attività estive ed extracurricolari, attività di pre-scuola e doposcuola, facilitazioni). Le proposte mirano a considerare come criteri: l'iscrizione alla scuola dell'obbligo, ai servizi educativi da 0-6 anni e alla formazione

⁷³ Il rapporto “*La condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*”, stilato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato e pubblicato nell'anno 2012, già segnalava la medesima problematica nel rapportarsi con dati non completi, non certi e con un margine di discrezionalità sulle rilevazioni abbastanza elevato. Il rapporto è disponibile su: <https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20inclusivo%20indagine%20rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf>



professionale oltre l'obbligo scolastico e formativo. La mancanza di residenza, che nel caso dei Rom comunicari o di origine ex jugoslava significa spesso essere in condizione di assenza di lavoro di abitazione, non può concorrere all'attribuzione di un minor punteggio nelle graduatorie per tali servizi rivolti ai minori.

L'ambito dell'accesso all'istruzione richiede, inoltre, un approfondimento specifico sugli **effetti di breve e medio termine che l'impatto della pandemia da COVID-19** ha determinato sulle reali possibilità, per le famiglie rom e sinte più povere e a rischio esclusione, di garantire la continuità scolastica ai propri figli nella modalità DAD (Didattica a Distanza), resasi necessaria per gli impedimenti alla frequenza in presenza in tutte le realtà scolastiche italiane. Un'indagine condotta dalla Comunità di Sant'Egidio nel maggio 2020 che ha coinvolto circa 800 bambini di 44 scuole distribuite in 27 quartieri della Capitale, ha ribadito tali criticità evidenziando come *"il 61% dei bambini tra i 6 e i 10 anni a Roma non ha svolto lezioni online"*⁷⁴. Tra di essi, già soggetti di una forte dispersione scolastica pre-pandemia, è presumibilmente necessario includere gli alunni rom e sinti. Anche i dati di un'altra indagine, questa specifica sull'universo rom e sinte, condotta sull'intero territorio nazionale dall'Osservatorio SWG in collaborazione con il Movimento Kethane (Rom e Sinti per l'Italia)⁷⁵, hanno confermato il trend negativo in termini di accesso e frequenza dei minori rom e sinti aggravato dalla pandemia.

BOX DI APPROFONDIMENTO N. 4

Le memorie di scuola e la scuola del presente⁷⁶

Le comunità rom e sinte attualmente presenti in Italia sono caratterizzate da una forte eterogeneità: sono presenti sul territorio nazionale, comunità di sinti e rom d'antico insediamento (a partire dal XIII secolo), ci sono stati arrivi di Rom dal territorio della Jugoslavia a partire dagli anni Settanta, ma soprattutto per fuggire dalle guerre dei Balcani degli anni Novanta, ci sono stati arrivi di Rom dall'est dell'Europa a partire dagli anni Novanta ed in particolare dopo i Duemila, con l'ingresso di alcuni Stati, come la Romania, nella UE. Le immagini della scuola che si sono conservate tra gli appartenenti alle differenti comunità si sono sedimentate nella loro memoria collettiva in modo differenziato, ma è necessario rilevare che la costruzione degli interventi a loro rivolti in ambito scolastico hanno sempre fatto riferimento ad una standardizzazione legata allo stereotipo dello "zingaro nomade" da rieducare e privo di cultura. Tale immagine è stata applicata a tutte le

⁷⁴ Dati dall'inchiesta *"C'è bisogno di scuola"* (Maggio 2020) disponibili su: <https://www.santegidio.org/pageID/30284/langID/it/itemID/40140/C-%C3%A8-bisogno-di-scuola-dati-e-proposte-sull-emergenza-educativa-aggravata-dalla-pandemia-Una-rilevazione-realizzata-dalle-Scuole-della-Pace-di-Sant-Egidio.html>

⁷⁵ La ricerca *"Rom e Sinti e la scuola"* promossa da Kethane-SWG (Settembre 2020) è disponibile su: https://b10a2541-efba-49cf-a116-8ae061a99526.filesusr.com/ugd/4b6dbc_89e68a23341047e8beaf716a62fc8f6f.pdf A partire dal fenomeno delle assenze prolungate che sono, di fatto, l'anticamera della dispersione, Save the Children stima che circa 34mila studenti delle scuole secondarie di secondo grado potrebbero aggiungersi a fine anno ai dispersi della scuola. Sul tema si veda anche la loro rilevazione di *"L'impatto del coronavirus sulla povertà educativa"* (Aprile 2020) disponibile su: <https://www.savethechildren.it/press/coronavirus-scuola-save-children-didattica-distanza-centrale-nel-nuovo-decreto-sulla#:~:text=Per%20sostenere%20studenti%20e%20scuole,di%20fuori%20dal%20contesto%20scuola>

⁷⁶ Nella tabella è riportato un estratto di un approfondimento realizzato *ad hoc* dal prof. Luca Bravi, già coinvolto dall'UNAR in attività di ricerca e sviluppo progettuale.



comunità in modo indistinto. I primi interventi a livello nazionale volti alla scolarizzazione di Sinti e Rom sono state le classi speciali per nomadi, cioè classi differenziali riservate a “zingari”, istituite negli anni Sessanta e chiuse di fatto negli anni Ottanta.

Queste classi furono frequentate in particolare dai Sinti del nord e del centro Italia dediti a lavori itineranti e da alcuni Rom in alcune città del sud Italia. Il ricordo di tale esperienza è caratterizzato da una percezione di sofferenza infantile, di forte pregiudizio vissuto dai bambini rom e sinti e da uno scarso apprendimento in età scolare. Nel sud Italia, quelle comunità di Rom di antico insediamento che si erano già stabilite in casa (seppur dedite anche a lavori itineranti) che ebbero la fortuna di non frequentare le “classi speciali per zingari” (perché non erano state attivate nelle proprie zone di residenza), poterono frequentare le classi comuni e partecipare alla scolarizzazione prevista per tutti gli altri cittadini. Le memorie di scuola delle due comunità sono molto diverse: da un lato, Sinti e Rom che hanno vissuto le classi differenziali ricordano tale esperienza come una prevaricazione subita ed un attacco alla propria comunità, volto alla loro cancellazione dal punto di vista culturale; dall'altro, quei Rom del meridione che hanno potuto frequentare le classi in comune con gli altri alunni, hanno partecipato alla scuola di tutti e non hanno costruito memorie oppostive rispetto alla propria istruzione: le loro esperienze sono state caratterizzate da successi o insuccessi, ma non hanno dovuto percepire la conflittualità.

Nell'esperienza dei Rom d'antico insediamento del sud Italia, ha avuto un ruolo determinante anche l'assenza per lungo tempo della politica dei campi nomadi sul proprio territorio: non si è attuata la stigmatizzazione legata alla residenza in un luogo etnico. Nonostante l'esperienza di miglior inclusione vissuta nel meridione, l'arrivo di Rom dalle terre della Jugoslavia negli anni Novanta ed i successivi arrivi dall'est Europa hanno comunque visto attivare politiche abitative etniche legate ai campi nomadi su tutto il territorio nazionale e questo ha segnato in maniera negativa anche le esperienze scolastiche dei minori Rom di nuovo arrivo. In molti casi, la residenza nel campo ha prodotto una stigmatizzazione della presenza dei Rom proprio a scuola ed anche famiglie dei territori slavi che avevano raggiunto l'Italia potendo contare su un sufficiente grado d'istruzione genitoriale, hanno conosciuto una regressione dal punto di vista dei percorsi di studio dei propri figli: i minori hanno spesso avuto una scolarizzazione di grado inferiore rispetto a quella che le generazioni precedenti avevano avuto nella propria patria.

Le azioni d'inclusione, costruite negli scorsi decenni all'interno dei singoli istituti scolastici, hanno saputo invertire questa tendenza ad un rapporto oppositivo con la scuola, vista frequentemente come strumento di negazione e distruzione della cultura rom e sinta, soprattutto attraverso la ricostruzione di un rapporto fiduciario con le singole famiglie e con le comunità locali. Resta ancora costante, anche in casi di studenti perfettamente inclusi in classe, l'elemento problematico della mimetizzazione dei minori rom e sinti a scuola come forma di tutela personale dal pregiudizio: le generazioni più giovani che stanno costruendo percorsi di permanenza più prolungata all'interno delle scuole di ogni ordine e grado, denunciano costantemente la necessità di non dichiarare il proprio essere Rom/Sinti e di vivere in una condizione di quotidiano disagio psicologico per la frammentazione tra l'identità vissuta in comunità e quella costruita in contesto esterno, in particolare in classe, dove il camuffamento significa spesso anche la necessaria presa di distanza da usi, costumi, lingua, riferimenti alla comunità d'origine. Da questo punto di vista, il richiamo alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (1989) e alla Convenzione europea sull'esercizio del diritto dei minori (1996), sot-



tolinea che il diritto all'istruzione è da intendersi anche come volto a **garantire l'armonico sviluppo della personalità del minore, l'autoespressione e la tutela della propria identità.**

È necessario considerare anche il fatto che, frequentemente, la prima scoperta dello stereotipo dello "zingaro nomade" applicato su se stessi come elemento stigmatizzante, avviene in moltissimi casi, proprio durante i primi anni della scuola primaria; il periodo della scuola secondaria di primo grado è solitamente segnalato dai minori come il momento di sofferenza identitaria più marcata che si evidenzia nelle prime fasi adolescenziali; l'età di scuola secondaria di secondo grado è invece descritta da molti studenti/esse come il periodo in cui si evidenzia la possibilità di recuperare il valore della propria appartenenza comunitaria e di palesarla pubblicamente. Seppur in riferimento a dati non completi, gli abbandoni più frequenti del percorso scolastico da parte di Rom e Sinti avvengono proprio durante il periodo della scuola secondaria di primo grado: la sofferenza evidenziata nella costruzione dell'identità personale è uno degli elementi su cui è possibile fornire sostegno psicologico, ma sul quale anche l'istruzione può intervenire con maggior forza costruendo un'esperienza di scolarizzazione che riduca la conflittualità tra "due mondi" (Rom e non Rom) che non devono essere percepiti in opposizione tra loro, ma in relazione, **per costruire un rapporto di reciproca fiducia.**

3.2.2 Gli strumenti dell'inclusione scolastica. Obiettivi e azioni da implementare

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 5 - Gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i Rom abbiano un accesso equo e siano in grado di partecipare a tutte le forme e fasi dell'istruzione, dall'educazione e cura della prima infanzia fino all'istruzione terziaria, compresa l'istruzione della seconda opportunità, l'istruzione per gli adulti e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Art. 6 - Gli Stati membri dovrebbero migliorare la parità di accesso a un'istruzione inclusiva e di qualità per gli alunni Rom

Art. 7 - Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per superare tutte le discriminazioni, le disuguaglianze e gli svantaggi in termini di opportunità, risultati e livelli raggiunti nel settore dell'istruzione

Proprio al fine di rendere l'ambiente scolastico il luogo principale dell'incontro e dell'inclusione, la precedente Strategia RSC 2012-2020 proponeva alcuni obiettivi specifici:

- Obiettivo specifico 1.1: Favorire processi di pre-scolarizzazione e di scolarizzazione dei bambini rom e sinti, promuovendo l'accesso (le iscrizioni, la frequenza, i risultati) non discriminatorio alle scuole di ogni ordine e grado e contrastando l'abbandono scolastico dei minori rom e sinti nelle scuole primarie e secondarie;



- Obiettivo specifico 1.2: Accrescere la partecipazione dei giovani rom e sinti all'istruzione universitaria, ai percorsi di alta formazione e di formazione/lavoro, anche mediante l'accesso agli strumenti del prestito d'onore, delle borse di studio e di altre opportunità e agevolazioni previste dalla normativa vigente;
- Obiettivo specifico 1.3: Favorire il confronto e la cooperazione tra Istituzioni scolastiche, territorio extra-scolastico, famiglie e comunità rom e sinte.

Pur considerando ancora validi gli obiettivi specifici appena riportati, il nuovo documento strategico prevede un **set di interventi e azioni**, definibili come **gli strumenti dell'inclusione scolastica**, in riferimento alle comunità rom e sinte da includere all'interno delle progettualità che saranno effettuate a livello nazionale e locale:

1. **Avvio di una ricerca di sfondo nazionale sul livello di inclusione di Rom e Sinti nel sistema scolastico.** Nel quadro di sostanziale assenza di dati disaggregati certi, delineato nel presente documento, appare essenziale valorizzare un approccio quali-quantitativo che sappia **sistematizzare indagini e fonti di dati disponibili**, avviando nuove analisi ove necessarie, e garantendo un focus di indagine finalizzato a:
 - A. **definizione di buone pratiche locali**, prima ancora che nazionali, volte alla relazione con le comunità rom e sinte che hanno legami con le scuole, grazie alla presenza di alunni/e appartenenti alle comunità⁷⁷; si propone, inoltre, **un'azione di raccolta e valorizzazione dei casi di positivo proseguimento negli studi, sia nell'istruzione secondaria che verso l'università**, con particolare attenzione ai percorsi verso l'istruzione superiore **delle ragazze**, al fine di proporre modelli positivi da riconoscere e divulgare come esempi e opportunità possibili tra pari;
 - B. **individuazione degli elementi di carattere amministrativo e normativo che ostacolano** una o più fasi dell'iter dell'**inclusione scolastica** (barriere all'iscrizione, alla frequenza ed al successo scolastico; richieste di documentazioni specifiche e/o certificazioni non necessarie; utilizzo di modulistica e/o prassi discriminatorie; eccessiva distanza dei plessi scolastici dal luogo di abituale dimora);
 - C. **individuazione degli elementi negativi del clima scolastico** (presenza di elementi di segregazione scolastica e/o di diagnosi errata degli alunni; presenza episodi di bullismo di matrice antizingara in classe o nelle attività extra-scolastiche, sia on-line che off-line);
 - D. **ricognizione dei materiali didattici in uso alle scuole di ogni ordine e grado**, evidenziando quelli di natura "neutra" (non fanno menzione delle comunità rom e sinte, della loro storia, lingua e cultura), "positiva" (ne fanno menzione nei termini definiti ed esplicitati nel punto 4) o negativa (sono presenti termini stigmatizzanti o riconducibili a pregiudizi).
2. **Indagine campionaria su base territoriale sul livello di dispersione scolastica delle comunità rom e sinte.** Poiché, come ampiamente esplicitato in precedenza, risulta impossibile condurre un'indagi-

⁷⁷ Le buone esperienze locali, costruite sulla base di partecipazione diretta, didattica inclusiva, progetti educativi non standardizzati sull'etnicità, ma sulla valorizzazione dell'apporto positivo delle comunità e su un approccio di rete che non si limiti all'ambito dell'istruzione e dell'educazione, possono rappresentare esempi da estendere a livello nazionale, in considerazione dell'eterogeneità dei bisogni e delle caratteristiche di queste comunità. Sul punto si veda, tra gli altri: Roberto Bortone, *Un futuro da scrivere. Percorsi europei di scolarizzazione dei rom*, Collana UNAR, Istisss Editore, Roma 2013.



ne censuaria nazionale che includa il dato etnico, al fine di costruire un indicatore che definisca - nella maniera più verosimile possibile - il livello di dispersione scolastica nazionale che interessa le comunità rom e sinte, si propone un'indagine su base territoriale che includa un campionamento proporzionale al numero di presenze stimate sul singolo territorio, riferita a contesti abitativi su cui insistono insediamenti o ad aree ad alta densità abitativa di Rom e Sinti;

3. Interventi su “famiglie e scuola”. I più recenti interventi d'inclusione co-progettati e condivisi con le singole unità familiari, non concepiti in modo standardizzato e univoco sulla “categoria Rom/Sinti”, hanno dimostrato che è possibile avviare percorsi d'istruzione soddisfacenti a partire dal sostegno e dalla condivisione familiare, a volte coadiuvata dalla dimensione comunitaria. Gli strumenti, perché questo processo possa essere sostenuto, sono quelli di una **co-progettazione e di una relazione costante con i riferimenti familiari**, non soltanto dal punto di vista della progettazione scolastica per i minori, ma anche da quello abitativo, economico, sociale e culturale: **un'azione di rete che possa sostenere il legame con le famiglie in modo duraturo e paritario**. In quest'azione - anche in riferimento alle possibilità offerte dalla didattica a distanza (DAD) - è necessario considerare l'inserimento di strumenti (anche di tipo *hardware* come personal computer e tablet o infrastrutturale come l'accesso gratuito a reti Wi-Fi) che favoriscano in modo duraturo il superamento del *gap* di competenze tecnologiche e digitali di una parte delle famiglie interessate dai percorsi. Si rende inoltre necessario un **investimento per favorire l'accesso ai servizi nella fascia 0-6 anni**, anche attraverso: a) la considerazione delle problematiche legate alla residenza e alla situazione socio-economica dei nuclei familiari nella definizione di graduatorie e criteri di accesso; b) Nell'attribuzione del punteggio per le scuole dell'infanzia dei minori con domiciliazioni fiscali presso associazioni o residenze virtuali, considerare il reale luogo di abitazione e non quello di residenza, c) promozione di un reale accesso alle iscrizioni presso le famiglie rom e sinte, con il coinvolgimento di reti locali nel periodo dedicato alle iscrizioni.

4. Interventi di mediazione culturale e linguistica. L'azione della mediazione/facilitazione culturale si è rivelata negli ultimi decenni uno strumento utile alla costruzione di percorsi scolastici positivi, sia per i minori sinti e rom, sia per la professionalità della scuola. La mediazione ha una sua utilità dal punto di vista linguistico, considerato il fatto che il *romanés* rappresenta una lingua comunitaria diffusa che si lega anche alla valorizzazione culturale del mondo rom/sinto: la presenza di questa lingua tra quelle attivabili all'interno del contesto scolastico ed istituzionale è un primo segno di riconoscimento di presenza e di piena cittadinanza nella società. **La valorizzazione della competenza linguistica** rappresenta anche un supporto per l'utilizzo nel contesto scolastico di termini corretti riferiti alle comunità di provenienza che producano inclusione effettiva e avvicinino alla terminologia non stigmatizzante. L'azione di mediazione è un aspetto delicato, ma basilare: può essere attivata a livello di organizzazione del plesso scolastico per “tradurre” in significati comuni e condivisi le azioni educative e didattiche svolte a scuola e per inserire elementi di cultura e di vita di Sinti e Rom anche nei plessi scolastici; può avere un valore importante anche nel contesto classe, con l'attenzione a non diventare stigmatizzante per alunne/i rom/sinti che possono permanere nella condizione di mimetismo nel contesto scolastico. **Mediazione e facilitazione è qui intesa come costruzione di una relazione a partire anche dalle competenze, i valori, le conoscenze che fanno parte delle comunità rom e sinte** e che rappresentano spesso elementi che hanno partecipato ai contesti culturali, artistici, sociali dell'Europa passata



e presente. L'attività di mediazione deve coinvolgere Rom e Sinti e deve essere implementata non in un'ottica di permanenza nel tempo, ma come attività di accompagnamento il cui obiettivo finale è l'aver creato condizioni tali (nell'ambiente scolastico e nel rapporto famiglia-scuola) per cui tale attività non risulta più necessaria

5. Interventi sui contenuti didattici (come occasione d'incontro). Le indicazioni nazionali hanno aperto una fase di più ampia progettazione rispetto ai contenuti didattici che non fanno più riferimento in modo stringente ai programmi scolastici. Dal punto di vista della costruzione di processi d'istruzione inclusivi, l'introduzione dell'educazione civica (Legge n. 90/2019) come disciplina trasversale offre ampie opportunità nella trattazione dei temi legati a cittadinanza e Costituzione. Questo approccio rimanda, tra l'altro, in modo coerente alla Raccomandazione (CM/Rec(2020)2) del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa sull'inclusione della storia dei Rom/Sinti. **La conoscenza, lo studio e le attività di approfondimento legate alla loro storia in Europa offrono opportunità per la didattica e per costruire occasioni di riconoscimento della presenza di Rom e Sinti nelle vicende passate dell'Europa.** In particolare, risulta utile l'inserimento in contesto di apprendimento scolastico della storia del *Porrajmos* e, più in generale, delle persecuzioni che hanno colpito le comunità rom e sinte: tali vicende offrono occasione di costruzione di percorsi di riconoscimento e conoscenza di una pagina di storia presente all'interno della memoria delle comunità *romaní* (spesso assente al di fuori di esse) e sono elementi che possono aprire una programmazione rivolta ai temi Costituzionali e del riconoscimento di piena cittadinanza europea. Una particolare attenzione va posta anche alla ricostruzione e diffusione di conoscenza rispetto al contesto italiano dei fatti che rimandano alla dittatura fascista. Queste vicende trovano rispondenza nella memoria delle comunità rom e sinte di antico insediamento nella penisola italiana e offrono occasione di contatto, confronto, mediazione sulla base del riconoscimento storico⁷⁸. Accanto alla commemorazione dei contesti in cui Rom e Sinti sono stati vittime di discriminazione e persecuzione, si pone l'esigenza di una **programmazione didattica legata alle occasioni culturali, artistiche e sociali in cui Rom e Sinti hanno contribuito all'impulso della cultura internazionale, europea e italiana**, in modo da ricostruire all'interno della scuola e rendere riconoscibile il contributo che queste comunità hanno da sempre offerto vivendo in contesti interculturali⁷⁹.

6. Azioni positive che favoriscano la permanenza nel percorso di istruzione e formazione⁸⁰. Uno degli elementi che la sociologia dell'educazione sottolinea come decisivo nell'istruzione dei minori, per promuovere un inserimento adeguato a livello sociale da adulti, è la possibilità di permanere a lungo

⁷⁸ Il tema dell'individuazione di una data utile alla commemorazione dello sterminio di Rom e Sinti durante il nazifascismo è oggetto di dibattito interno alle comunità *romaní*, tra coloro che propongono un pieno riconoscimento istituzionale all'interno della legge che nel 2000 ha istituito il Giorno della Memoria (211/2000) nel nostro Paese e coloro i quali individuano la data del 2 agosto del 1944 (in memoria della notte della liquidazione del "campo degli zingari" di Auschwitz-Birkenau), ricordata a livello istituzionale in occasioni pubbliche, come un'ulteriore possibilità di riconoscimento di una memoria pubblica.

⁷⁹ La programmazione didattica può anche individuare i momenti salienti legati alla presenza storica di Rom e Sinti in Italia, come il loro arrivo documentato a Bologna nel 1422.

⁸⁰ Si vedano anche i punti 31 e 32 delle Osservazioni conclusive indirizzate all'Italia nel 2019 dal Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia. Traduzione non ufficiale a cura del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (CIDU) e del Comitato Italiano per l'UNICEF: <https://www.unicef.it/pubblicazioni/osservazioni-conclusive-comitato-onu-2019/>



all'interno del percorso d'istruzione, fino alla valorizzazione del *lifelong learning*. L'esperienza d'istruzione di Rom e Sinti appare giungere con difficoltà anche solo alla scuola secondaria di secondo grado, seppur dati più recenti a livello locale dimostrino che una progettualità duratura ha sicuramente effetti positivi sulla permanenza nel percorso d'istruzione. Sebbene, da un lato, come già evidenziato, risulti utile la valorizzazione della mediazione e la costruzione di fiducia con le famiglie e le comunità rom e sinte, dall'altro devono essere considerate le difficoltà economiche in cui versano frequentemente nuclei delle comunità: si tratta di condizioni che riducono la possibilità di permanenza nella scuola anche per effettive necessità di sostegno alla famiglia, soprattutto in età adolescenziale. Da questo punto di vista, **le esperienze di sostegno da parte di associazioni e fondazioni che hanno attivato borse di studio in aggiunta ai bandi già strutturati dagli enti preposti, si sono rivelate esperienze positive**, poiché le percentuali del successo scolastico fino almeno alla conclusione della secondaria di secondo grado, hanno raggiunto quasi un totale successo⁸¹. Molte di queste esperienze sono proseguite fino all'autonomo accesso agli studi universitari e sono state legate alla valorizzazione dell'essere Rom o Sinti. **L'attivazione di processi di sostegno allo studio a livello nazionale (e in riferimento ad ogni grado/ciclo scolastico) si rivelano quindi essenziali e utili da implementare** per colmare il *gap* esistente ed aprire ad una differente progettazione personale del futuro che possa assumere una prospettiva più ampia e più strutturata. L'attività d'inclusione formativa ed educativa rivolta ai minori rom e sinti permette inoltre di lavorare a livello culturale e sociale per decostruire l'antiziganismo, elemento che caratterizza la società maggioritaria, poco riconosciuto e di cui la scuola per tutti/e ha la necessità e il dovere di farsi carico.

7. Formazione dei docenti e del personale scolastico. La formazione è lo strumento attraverso il quale gli insegnanti - ma anche gli operatori scolastici - aprono sentieri di riflessione in grado di trasformare i contesti scolastici, e non solo, in contesti inclusivi di tutte le differenze a partire dall'esperienza con i bambini e le famiglie rom e sinte. Il percorso rivolto ai docenti, deve configurarsi prevalentemente su due piani:

- A.** il piano **dell'accompagnamento formativo**, inteso come un percorso "di base" per l'avvicinamento alla storia ed alla cultura delle comunità rom e sinte (con un focus sugli aspetti legati all'antiziganismo, anche in chiave storica) e per la costruzione di unità didattiche cooperative all'interno del contesto classe. In questo senso, l'attività formativa deve rivolgersi all'intero corpo docente e non docente, evitando il ripetersi di percorsi specifici incentrati nei contesti su cui è possibile rilevare la presenza di alunni appartenenti alla minoranza;
- B.** il secondo aspetto **il ruolo del contesto** nell'attivazione di processi di inclusione scolastica. Il contesto culturale in cui le realtà scolastiche sono immerse influisce sulle visioni degli attori che vivono la scuola: in questo senso il pregiudizio antizingaro affonda le sue radici nella società e agisce nelle opinioni, nei comportamenti, nei dispositivi sociali. Lavorare sull'inclusione senza riflettere sul pregiudizio rischia di trasformarsi in uno sforzo inutile, l'approccio appunto non può essere esclusivamente metodologico ma va apportato un cambio di paradigma che coinvolga tutta la comunità

⁸¹ A titolo esemplificativo si evidenziano alcuni percorsi legati al supporto scolastico attraverso l'erogazione di borse di studio come quello realizzato dalla Fondazione Anna Ruggiu in Sardegna (<https://fondazioneannaruggiu.wixsite.com/fondazioneannaruggiu>) o il programma "Diritto alla scuola, diritto al futuro", realizzato dalla Comunità di Sant'Egidio nelle città di Roma, Napoli e Milano (<https://www.santegidio.org/pageID/30400/langID/it/DIRITTO-ALLA-SCUOLA-DIRITTO-AL-FUTURO.html>).



educativa. Per questo la **formazione continua dovrebbe lavorare sul pregiudizio antizingaro**, mettere in circolo riflessioni e pratiche interculturali⁸² e inclusive a partire dallo scardinamento dei meccanismi che alimentano le pratiche di esclusione e di razzismo. Attivare un processo di discussione e di crescita che includa tutti: insegnanti, famiglie, attori del territorio; una sorta di formazione continua allargata al territorio, tesa a sviluppare una “coscienza di comunità” che valorizzi i diversi saperi e strumenti al servizio di una comunità includente. **Aprire la scuola al territorio** non soltanto funzionalmente, ma allo scopo di costruire una comunità di pratiche che miri ad includerne tutti i membri. Così, nelle realtà dove è stato possibile, si è creato sapere condiviso oltre ai confini delle aule scolastiche, ed in questo modo si è riportato il compito degli insegnanti e degli attori scolastici al ruolo di co-attori della comunità educativa più ampia, composta da tutti gli stakeholders del territorio. Senza alleanza e crescita comune tra scuola, famiglie e territorio l'inclusione resta un processo accidentato e portato avanti in tentativi più o meno isolati.

Nella tabella che segue vengono individuati gli indicatori di output e quelli outcome in relazione alle azioni previste e agli obiettivi specifici:

Tabella – Obiettivi specifici, azioni, valutazione degli output e valutazione degli outcome

Obiettivi specifici	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Aumentare la parità di accesso effettivo all'istruzione ordinaria inclusiva di qualità	Registro delle buone pratiche locali e nazionali, concernenti la relazione tra le comunità Rom e Sinte e le scuole che vedono la presenza di alunni/e appartenenti alle comunità.	Numero di buone pratiche censite	Analisi della qualità e significatività dell'indagine, in funzione delle finalità della stessa, e in funzione di una modellizzazione che consenta la trasferibilità delle pratiche in altri contesti
	Attivazione di percorsi d'istruzione inclusivi a partire dal sostegno e dalla condivisione della famiglia e della comunità.	Numero di percorsi d'istruzione attivati Numero di bambini e ragazzi partecipanti ai percorsi Numero di famiglie appartenenti alle comunità Rom e Sinti coinvolte	% di bambini e ragazzi che concludono il percorso sul totale dei partecipanti % di bambini e ragazzi che, a seguito degli interventi realizzati, conseguono un titolo di studio
	Misure di sostegno ai bambini/e che sono tendenzialmente curati dalla famiglia e dalla comunità almeno fino al loro ingresso in età scolare	Numero di interventi realizzati Numero di famiglie appartenenti alle comunità Rom e Sinti supportate	Numero di bambini/e che a 5 o a 6 anni si inseriscono nella scuola primaria, grazie al sostegno fornito alle famiglie di appartenenza

82 Sul punto si vedano, tra gli altri: 1) Stefano Pasta, *Minori rom e servizi educativi. L'approccio interculturale*, in I. Pescarmora (a cura di), *Intercultura e infanzia nei servizi educativi 0-6 anni: prospettive in dialogo*, Aracne, Roma 2021, pp. 71-84
2) Luca Bravi, *Tra inclusione ed esclusione. Una storia sociale dell'educazione dei rom e dei sinti in Italia*, Unicopli, Milano 2009.



Obiettivi specifici	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Aumentare l'effettiva partecipazione dei Rom a un'istruzione ordinaria inclusiva di qualità	Interventi di mediazione culturale e linguistica Inserimento nella programmazione didattica di contenuti riguardanti la storia e il contributo culturale e artistico di Rom e Sinti	Numero di interventi realizzati Numero di scuole coinvolte nella progettazione di unità didattiche riguardanti Rom e Sinti	Numero di scuole in cui è stata introdotta la figura del mediatore culturale Numero di interventi formativi attivati nelle scuole coinvolte
	Azioni positive che favoriscano la permanenza nel percorso di istruzione e formazione	Numero di interventi realizzati di contrasto alla dispersione scolastica Numero di bambini e ragazzi coinvolti nelle azioni di sostegno	% di bambini e ragazzi Rom e Sinti che, dopo aver partecipato a interventi di sostegno, proseguono gli studi sul totale dei partecipanti
	Interventi formativi rivolti a docenti e al personale scolastico	Numero di interventi attivati Numero di docenti e addetti del personale scolastico che partecipano agli interventi	Rilevazione della utilità percepita degli interventi attraverso questionari, focus group e/o interviste in profondità % di partecipanti soddisfatti sul totale dei partecipanti

BOX DI APPROFONDIMENTO N. 5**Il Child Guarantee**

Sul tema del contrasto alla povertà minorile, inclusa quella educativa, l'UNICEF sta lavorando con la Commissione Europea, le autorità nazionali e locali e le organizzazioni della società civile per la sperimentazione della misura della *Child Guarantee* in sette Stati membri della UE, tra cui l'Italia.

La *Child Guarantee* è una iniziativa volta ad individuare approcci innovativi per ridurre gli effetti della povertà e dell'esclusione sociale su minori particolarmente vulnerabili - come i bambini e adolescenti con disabilità; quelli che vivono al di fuori della propria famiglia di origine (ad es. in strutture residenziali); quelli con background migratorio e/o appartenenti a minoranze (inclusi i minori rom e sinti), quelli che si trovano in contesti familiari in condizioni di disagio - in modo da rendere tali interventi una priorità nei bilanci nazionali e nei processi di pianificazione di politiche e programmi.

Nell'ambito del programma europeo Child Guarantee, l'UNICEF, congiuntamente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e al Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio, ha costituito uno Youth Advisory Board (YAB) con l'intento di promuovere la partecipazione di bambine, bambini e adolescenti - in particolare quelli che ricadono nei target cui si riferisce la misura - nella fase di sperimentazione della Child Guarantee e nel processo di redazione, attuazione, e monitoraggio del relativo Piano nazionale d'Azione.



BOX DI APPROFONDIMENTO N. 6

Inclusione della storia dei Rom e Sinti e/o dei Viaggianti nei programmi scolastici e nei materiali didattici

(in riferimento alla Raccomandazione CM/Rec(2020)2 del Comitato Ministri a Stati Membri del COE adottata 1 luglio 2020)

Premessa:

Il termine “**materiali didattici**” deve essere inteso in senso ampio e comprende i testi scolastici, i programmi delle lezioni, le risorse educative aperte e i materiali didattici digitali.

I **metodi di insegnamento** cui ci si riferisce nel presente testo comprendono, tra gli altri, l'educazione non formale e le attività extrascolastiche, la didattica immersiva, le visite di siti, la storia vivente e le biblioteche viventi, la narrazione, i social, le mostre, le visite di studio, gli scambi, i raduni, le formazioni, i workshop e i seminari.

Principi e proposte di azioni

- 1. L'insegnamento della storia dei Rom e Sinti** e la sua inclusione nei programmi scolastici e nei materiali didattici dovrebbe:
 - includere un insegnamento equilibrato e contestualizzato della storia dei Rom e Sinti, che evidenzi non solo la loro presenza sul territorio nazionale e il contesto storico, ma anche la storia comune,
 - includere informazioni relative al contributo che i Rom e i Sinti hanno fornito alle economie nazionali, in particolare per quanto riguarda il commercio, la metallurgia e altri lavori artigianali
- 2. L'elaborazione e la revisione dei materiali e dei metodi didattici** dovrebbero:
 - predisporre programmi flessibili e pedagogie interattive, che riconoscano le differenze culturali, promuovano la diversità e adottino un'ottica multi-prospettica per cogliere tutta la complessità della storia e garantire un approccio imperniato su una storia condivisa;
 - includere la storia dei Rom e Sinti nell'insegnamento e nella formazione e aggiornare e adattare i contenuti in funzione del contesto nazionale; tracciare una *road map* per l'applicazione dei materiali didattici e dei metodi di formazione riveduti, in cooperazione con le comunità rom e sinti, la società civile, il mondo accademico, gli istituti di formazione e le organizzazioni degli insegnanti.
- 3. L'insegnamento dell'Olocausto e di altre persecuzioni storiche dei Rom e Sinti** dovrebbe:
 - essere parte integrante dell'insegnamento e dell'apprendimento dell'Olocausto perpetrato dal regime nazista e dai suoi alleati e di altri attacchi violenti commessi contro i Rom e Sinti in tutta Europa.



3.3 ACCESSO A UN'OCCUPAZIONE SOSTENIBILE E DI QUALITA'

3.3.1 Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

Nonostante l'impegno profuso nella Programmazione FSE 2014-2020 e attraverso le progettazioni sviluppate nel quadro della precedente Strategia RSC 2012-2020, ancora oggi l'accesso all'occupazione per molti Rom e Sinti in età lavorativa è fortemente limitato da una generalizzata stigmatizzazione collettiva, bassi livelli di istruzione, bassi livelli di formazione professionale, scarso accesso ai servizi, precarietà socio-giuridica, abitativa ed elevati livelli di vulnerabilità sociale. Come visto precedentemente, la **pandemia da Covid-19** ha accentuato la condizione di crisi economica già presente all'interno delle comunità e nei confronti delle economie tradizionali di sussistenza, come lo spettacolo viaggiante, il commercio e la raccolta e rivendita. Pertanto, il tasso di occupazione di Rom e Sinti, secondo i pochi dati a disposizione già inferiore al tasso di occupazione della popolazione generale⁸³, si è ridotto ulteriormente con le chiusure delle attività economiche determinate dalla diffusione della pandemia. **Lavori tradizionali** come l'artigiano, il giostraio, il circense, cominciano ad essere residuali rispetto anche solo a dieci di anni fa. In questo quadro, come emerso nell'ambito della consultazione, diviene opportuno integrare la sezione sul lavoro della Strategia RSC 2012-2020, con un'analisi delle trasformazioni in corso e prevedibili del mondo del lavoro e della necessità di adeguare le opportunità di accesso al lavoro, correlando gli strumenti a obiettivi definiti e risultati attesi misurabili, sia per quanto riguarda i progetti che i piani di finanziamento.

Ancora oggi, la **bassa professionalizzazione** porta molti Rom e Sinti ad essere presenti a fatica nei lavori agricoli, nell'artigianato, nella lavorazione del ferro, nella manutenzione del verde pubblico e privato, nell'installazione fonti energetiche alternative, nella raccolta e vendita di abbigliamento usato, nella raccolta di rifiuti pesanti o nella gestione dei rifiuti differenziati, nella pulizia strade e immobili, nell'ambito della sartoria, della ristorazione e del *catering*; invece, il **lavoro legato allo spettacolo viaggiante**, circense e la gestione degli spazi ludici hanno ancora una residuale ma attiva rilevanza economica soprattutto tra i Sinti. Va menzionata inoltre l'esposizione di alcune gruppi vulnerabili e marginalizzati (come i Rom di più recente migrazione, in particolare da Romania e Bulgaria) a violazioni del diritto del lavoro, al lavoro nero e al caporalato, nell'edilizia come nel lavoro agricolo e alla necessità di misure e risorse che possano intervenire nel contrasto a queste forme di povertà estrema⁸⁴.

La partecipazione dei Rom e Sinti alle cooperative sociali integrate agevola l'inserimento lavorativo e ha permesso in molti casi di regolarizzare situazioni di lavoro nero e sommerso, inquadrando professionalmente Rom e Sinti e dando loro la possibilità di sostenere un livello di vita dignitoso, facendo così fronte alle spese di affitto, al pagamento di utenze, alla scolarizzazione dei figli. Si tratta di esperienze economiche che la pandemia ha messo a repentaglio e che andranno salvaguardate e rafforzate, senza dimenticare l'inserimento a pieno titolo in opportunità economiche di mainstreaming e libero-imprenditoriali in altri settori merceologici che prevedano un riposizionamento commerciale di attività oramai non più in grado di fornire un reddito adeguato al mantenimento della vita familiare⁸⁵.

⁸³ In proposito si veda il Cap. 1 del presente documento strategico.

⁸⁴ Si richiama l'attenzione all'accesso non discriminatorio di Rom e Sinti, anche a misure di welfare e sicurezza sociale, limitato dalle citate problematiche documentali o relative alla residenza, ma anche dalle barriere nell'accesso a piattaforme digitali.

⁸⁵ Si rimanda anche all'elaborazione del Movimento Kethane e alle sue proposte di intervento nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.



Per una **strategia di inclusione lavorativa di lunga durata**, bisogna però tenere in considerazione che le difficoltà per Rom e Sinti di trovare un impiego retribuito e adeguato alle loro esigenze è ancora dovuta a fattori persistenti: dalle condizioni di segregazione culturale e sociale, alle difficili condizioni materiali e ai bassi livelli di scolarizzazione e professionalizzazione. L'occupabilità tra Rom e Sinti è inoltre minata da fattori di esclusione, come:

- la scarsa presenza all'interno di servizi di mainstreaming che si occupano di formazione professionale per l'occupazione e il lavoro;
- la debole capacità di permanenza nel circuito del lavoro;
- la mancanza di esperienza lavorativa certificabile; la difficoltà ad inserirsi nei normali processi di selezione del personale e nei canali ufficiali per l'inserimento lavorativo;
- la bassa istruzione determinata dall'alta dispersione e abbandono scolastico;
- la mancanza di continuità all'interno dell'itinerario della formazione regolamentata e relativi bassi livelli di formazione di base e specialistica;
- lo scarso e carente livello di accesso alle nuove tecnologie;
- la presenza di lavoro "non dichiarato" a carattere familiare;
- scarse capacità, conoscenze e abilità necessarie per accedere a un posto di lavoro contrattualizzato e rigidamente regolamentato;
- barriere o resistenze personali e familiari all'inserimento in processi formativi e lavori rivolti alla sfera femminile che possono entrare in contraddizione con i valori sociali comunitari;
- barriere nell'ambiente lavorativo determinate dal pregiudizio, problematiche documentali e di soggiorno di una parte di Rom (di origine ex jugoslava) che pregiudicano l'accesso a formazione, occupazione e azioni positive messe in campo per colmare il gap esistente.

Altra tematica specifica e di rilievo in questo asse di intervento consiste nella **tutela dello spettacolo viaggiante** e nel dare respiro alla Legge 337/1968, in particolare per le micro aziende di Sinti e Rom, la cui crisi comporta la compromissione di tradizioni e un patrimonio storico e identitario fondamentale.

Il diseguale accesso al mercato del lavoro si accompagna inoltre a minori indici di competitività e adattamento al mercato del lavoro. Appare pertanto ancora urgente contribuire con progettazioni e dispositivi economico finanziari per ridurre queste disuguaglianze, attraverso interventi di inclusione occupazionale personalizzati che comprendano: analisi delle competenze, formazione professionale, assistenza psicologica e motivazionale, opportunità di inserimento occupazionale sia a livello auto imprenditoriale che nel lavoro dipendente, secondo una metodologia attuabile dalle amministrazioni locali. L'indirizzo anche verso il lavoro dipendente appartiene ad una scelta di normalizzazione occupazionale che ha implicazioni sia dirette che indirette, promuovendo l'acquisizione di responsabilità e obblighi, la regolarità delle entrate economiche, la necessità di pianificare in base alle risorse disponibili, una maggiore capacità di socializzazione e di inclusione sociale e il contributo alla costruzione di una immagine collettiva positiva e di un riconoscimento e rispetto reciproco volti al superamento di ogni stigmatizzazione.

Il lavoro rappresenta il cardine del successo di ogni politica di inclusione, capace di contrastare definitivamente ogni atteggiamento pregiudizievole nei confronti di Rom e Sinti; pertanto, l'UNAR, nell'ambito dell'Asse Lavoro della Strategia 2021-2030 auspica l'ampliamento delle opportunità di inserimento lavorativo, sia attraverso l'accesso al lavoro dipendente che in un'ottica imprenditoriale, con un miglioramento



dell'occupabilità dei destinatari e una conseguente "normalizzazione" della loro presenza nell'economia formale. Bisogna poi ricordare che, se si vuole parlare di piena e completa inclusione sociale, l'incidenza del "fattore lavoro" è preponderante rispetto ad altri fattori, ma il lavoro va affrontato congiuntamente agli altri problemi, dall'accesso alla casa, all'educazione e alla salute, secondo un approccio integrato che deve essere supportato da investimenti anche sul fronte dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendistato.

La **nuova programmazione 2021-2027** dei fondi SIE, segnatamente dell'FSE+, permette di supportare economicamente azioni mirate di promozione dell'inclusione di Rom e Sinti. In particolare, l'invito della Commissione europea al riguardo è quello di usare i fondi nel contesto del quadro finanziario pluriennale per il 2021-2027 e di Next Generation EU per affrontare le difficoltà e soddisfare le esigenze di inclusione socio-economica. Nell'ambito della programmazione 2021-2027, l'FSE+ è chiamato ad attuare **l'Obiettivo strategico 4 "Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali"** assicurando il sostegno nei settori di intervento dell'occupazione e della mobilità professionale, dell'istruzione e della formazione, dell'inclusione sociale anche in relazione all'eliminazione della povertà. Nell'ambito dei tredici obiettivi specifici⁸⁶ finalizzati al conseguimento di livelli elevati di occupazione, protezione sociale equa e forza lavoro qualificata e resiliente, tra i principi del Pilastro sociale europeo si colloca *l'obiettivo specifico j*) espressamente chiamato a *"promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i Rom"*. Con questo obiettivo potranno essere promosse **azioni improntate a un approccio combinato di mainstreaming con gruppi target espliciti ma non esclusivi**, promuovendo i principi di de-segregazione e non ghettizzazione. In particolare potranno essere sostenute azioni fondate su un approccio integrato che combinino investimenti anche nel campo dell'occupazione, con percorsi integrati per l'inclusione lavorativa, consulenza, orientamento e accesso all'istruzione e alla formazione professionale, competenze digitali, mentoring e coaching, lavoro autonomo, imprenditorialità/creazione di imprese, sensibilizzazione attraverso l'impegno con i partner chiave (comunità locali, ONG, settore economico-produttivo, etc.).

La Strategia nei prossimi anni sarà finalizzata alla messa in atto di una serie di attività, azioni, dispositivi e strumenti operativi in grado di promuovere nei territori un percorso di sostegno con lo scopo di favorire l'inserimento lavorativo di Rom e Sinti, quale elemento essenziale per un processo e di integrazione positivo e duraturo. Rom e Sinti dovranno innanzitutto avere utili **strumenti per orientarsi ed inserirsi in maniera stabile** ed efficace all'interno del mercato del lavoro. Nello specifico, sarà importante definire modalità e strumenti adeguati ad accompagnare Rom e Sinti nella progettazione del proprio percorso di sviluppo professionale, offrendo loro l'opportunità di inserirsi nel mondo del lavoro, da un lato, in modo consapevole grazie alla valutazione e certificazione delle proprie competenze, dall'altro, in modo maggiormente qualificato, grazie alla possibilità di acquisire nuove competenze funzionali ad un rapido accesso nel mondo del lavoro.

L'integrazione lavorativa di Rom e Sinti, soprattutto dei giovani disoccupati e inattivi, è strettamente connessa a **percorsi di inserimento personalizzati**, che tengano conto delle loro motivazioni, delle loro capacità e competenze nonché degli ostacoli e degli svantaggi e dei motivi della loro disoccupazione o inattività.

86 Articolo 4, 1 lettere da a) a m) del Regolamento (UE) 2021/1057 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e che abroga il regolamento (UE) n.1296/2013.



Le basse qualifiche, la scarsa esperienza nel mercato del lavoro, la mancanza di punti di riferimento vicini al mercato del lavoro e il peso dell'ambiente familiare, rendono necessaria la progettazione di azioni che tengano conto del punto di partenza di ogni persona e del contesto circostante. Affinché la persona possa essere inserita nel mercato del lavoro è necessario che siano progettate azioni molto personalizzate, tenendo conto delle competenze, conoscenze e capacità di ogni persona, la sua esperienza lavorativa precedente, la sua formazione professionale o scolastica che di solito sono molto scarse tra la popolazione rom e sinti.

Rom e Sinti saranno inseriti in **percorsi individuali di orientamento**, di **accoglienza** e **presa in carico** (colloqui orientativi; *assessment* delle competenze, emersione delle competenze tacite, definizione di un progetto individuale di sviluppo professionale, finalizzato al potenziale inserimento lavorativo dei partecipanti) e di **orientamento al lavoro** (coaching; orientamento e formazione alla ricerca attiva del lavoro; scouting aziendale e ricerca del lavoro). Il successo degli inserimenti lavorativi è strettamente collegato sia alla valorizzazione delle competenze, delle possibilità e delle aspirazioni di ciascun individuo coinvolto nei percorsi di inserimento lavorativo sia ad una formazione professionale idonea.

Le possibilità di accesso al lavoro sono ampliate attraverso un sistema di politiche attive che contempla misure di formazione e accompagnamento al lavoro anche nelle forme dell'apprendistato, del tirocinio e dell'autoimpiego, nello specifico:

- A.** l'avviamento ad **attività di formazione** ai fini della qualificazione e riqualificazione professionale, dell'autoimpiego e dell'immediato inserimento lavorativo;
- B.** l'inserimento in **percorsi di miglioramento del livello delle competenze digitali** (valutazione delle competenze, fornitura di un'offerta formativa su misura, flessibile e di qualità e convalida e riconoscimento delle competenze acquisite).
- C.** l'attivazione di percorsi di **tirocinio formativo, apprendistato, formazione duale**.

Considerato, infine, che le misure di inserimento lavorativo hanno maggiori possibilità di successo allorché Rom e Sinti sono coinvolti in veste di mediatori/facilitatori, assistenti sociali o altri fornitori di servizi, si rende opportuno promuovere interventi che prevedano tale approccio.

3.3.2 Obiettivi e azioni da implementare

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 8 - Gli Stati membri dovrebbero promuovere l'effettiva parità di accesso dei Rom, in particolare dei giovani Rom, a un'occupazione sostenibile e di qualità

La promozione della formazione e l'accesso al lavoro rappresentano i presupposti per l'integrazione sociale delle popolazioni rom e sinti all'interno del territorio nazionale. Nonostante numerosi interventi a livello nazionale realizzati negli anni grazie anche al sostegno del FSE, la condizione lavorativa di Rom e Sinti risulta ancora problematica a causa delle costanti difficoltà di inserimento, della mancanza di qualificazione professionale, della marginalità sociale nella quale vengono a trovarsi. Va considerato ad esempio che il numero



di giovani NEET provenienti da comunità rom e sinte - come emerge dai report e dalle non esaustive rilevazioni più recenti - sia molto più elevato rispetto al resto della popolazione. Questa situazione è destinata a peggiorare a causa della crisi pandemica in quanto gli effetti della recessione economica tendono ad aggravare le disuguaglianze. Da questo punto di vista, in particolare, occorre orientare più esplicitamente ai Rom e Sinti (giovani e donne) le politiche attive del mercato del lavoro, compresa la garanzia giovani rafforzata⁸⁷. Al fine di assicurare un'occupazione sostenibile e di qualità, soprattutto ai giovani rom e sinti, diviene assolutamente rilevante continuare ad investire in politiche integrate di formazione, orientamento e inserimento lavorativo con il coinvolgimento di Amministrazioni centrali, regionali, comunali, enti del terzo settore e tutti gli attori sociali che insistono in territori con presenza di Rom e Sinti.

Sulla base di partnership con le istituzioni pubbliche e private con competenze sulla formazione e il lavoro, si potranno sviluppare le seguenti **azioni**:

- 1. Attività di work coaching**, con interventi diretti su giovani, donne e adulti rom e sinti, per il miglioramento delle loro condizioni di formazione professionale ed occupabilità. Tali interventi saranno finalizzati al miglioramento delle loro condizioni di occupabilità e si baseranno su misure di supporto e accompagnamento personalizzato, che possano prevedere anche il coinvolgimento della famiglia/comunità di riferimento, attraverso: progetti personalizzati, analisi del curriculum, bilancio delle competenze, diagnosi occupazionale e progettazione dell'itinerario personalizzato di inserimento. Tale processo sarà auspicabilmente accompagnato da una azione rivolta all'ambiente circostante dal punto di vista scolastico/educativo e da processi di orientamento, pre-formazione/formazione e ricerca di lavoro sostenuti dallo sviluppo di abilità tecniche e sociali necessarie all'inserimento nel mercato del lavoro ordinario, nonché da strumenti di *mentorship* e tutoraggi, itinerari personalizzati e costante *follow up* dei percorsi attivati.
- 2. Intermediazione con il mercato del lavoro**, per identificare i fabbisogni e le opportunità lavorative, favorire il rapporto tra offerta e domanda di lavoro, offrendo soluzioni al fabbisogno del mondo del lavoro o risposte puntuali a richieste del mercato tramite opportunità lavorative e apprendistati. Tali interventi saranno attivati per favorire la partecipazione diretta di Rom e Sinti al mercato del lavoro, tramite: alleanze e partenariati nel mercato del lavoro, identificazione di nuovi bacini di mercato e occupazione; relazioni e reti di collaborazione tra enti, istituzioni e imprese; accordi quadro di promozione dell'occupazione; supporto alla progettazione, all'apprendistato e allo sviluppo dell'occupazione per attori economici pubblici e privati e mondo dell'associazionismo. L'intermediazione nel mercato del lavoro potrà fondarsi su: analisi dei posti di lavoro disponibili ed elaborazione di strumenti di ricerca ed esplorazione del mercato e delle offerte di lavoro; offerta alle aziende di un sistema di mediazione, allo scopo di far incontrare offerta e domanda; azioni di supporto all'assunzione, informazioni e consulenza tecnica; accompagnamento nel mercato del lavoro, *follow up* e supporto per garantire la continuità lavorativa; accordi di collaborazione con aziende per la creazione di contesti formativi legati ai tirocini in azienda (formazione interaziendale, formazione con bonus assunzionali); azioni di appoggio a iniziative di occupazione protetta e di inserimento in condizioni di transizione verso l'oc-

⁸⁷ Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani.



cupazione standard in ambienti lavorativi protetti. Tramite l'attivazione di convenzioni con Associazioni e soggetti intermediari qualificati potrà essere sviluppata una attività di scouting nei confronti dei target e di stimolo dell'offerta da parte dei soggetti più svantaggiati e delle associazioni che ne tutelano i diritti. Tirocini *on the job* potranno essere promossi per sperimentare i modelli innovativi di professionalizzazione ed inserimento lavorativo per Rom e Sinti, finalizzati ad un ampliamento delle opportunità lavorative in settori produttivi non stigmatizzanti.

- 3. Politiche pro-attive** di contrasto ai pregiudizi potranno essere finalizzate alla sensibilizzazione della società in generale e degli attori che intervengono nel mercato del lavoro, per favorire il processo di inclusione socio-economica di Rom e Sinti. Azioni di sensibilizzazione potranno essere rivolte anche a Rom e Sinti, per favorire una maggiore predisposizione all'inclusione socio-economica in settori occupazionali formali. La formazione di professionisti dell'intervento sociale e l'organizzazione di momenti di dibattito e riflessione potranno essere accompagnati da azioni di sensibilizzazione che contribuiscano a decostruire gli stereotipi e a migliorare l'immagine sociale delle comunità. L'assistenza tecnica alle pubbliche amministrazioni e alle organizzazioni sociali nella progettazione di piani e misure potrà favorire più efficaci interventi per la formazione e l'occupazione. Una particolare azione sinergica potrà essere sviluppata con i Tavoli regionali e i Piani di azione locale per l'inclusione di Rom e Sinti, al fine di garantire a questi ultimi opportunità e risorse tangibili per la formazione e l'occupazione e da promuovere nei territori e tra le comunità di riferimento.

La sfida consiste nell'identificare tra i principali e possibili ambiti di intervento per la formazione e promozione dell'accesso al lavoro azioni di sistema integrate che propongano di superare gli interventi a carattere emergenziale per attuare misure adeguate rivolte ai Rom e ai Sinti, e in particolare ai giovani e alle donne. Per raggiungere questo obiettivo occorre una forte volontà politica e amministrativa per la promozione delle condizioni di occupabilità fondata sul pieno inserimento di Rom e Sinti nei sistemi di istruzione, formazione e occupazione, e una attenta sensibilizzazione sia del tessuto economico e aziendale che delle stesse comunità rom e sinte. Le misure da sviluppare dovranno basarsi su un orientamento ai risultati (ad es. numero di percorsi di formazione professionale attivati, percorsi di apprendistato e tirocini intrapresi, contratti di lavoro ottenuti), valutabili in termini di efficienza ed efficacia, secondo indicatori di processo e di risultato capaci di misurare gli esiti delle misure intraprese.

Per venire incontro alla **crisi in cui versano molte attività imprenditoriali autonome**, rese più precarie a causa della crisi economica e della pandemia, appare urgente promuovere strumenti, modalità e dispositivi per il loro riposizionamento sul mercato, per entrare anche in altri settori merceologici più promettenti. Si rende anche necessario procedere alla regolarizzazione del lavoro irregolare o precario e allo sviluppo di nuove iniziative di lavoro autonomo anche per giovani e donne mai entrate nel mondo del lavoro. Si rende urgente costruire un forte empowerment mediante la realizzazione di azioni e processi che hanno l'obiettivo di **implementare le capacità manageriali** delle comunità rom e sinti.

Occorre pertanto favorire, con specifici **corsi di formazione**, un percorso di crescita e di rafforzamento culturale e manageriale della rappresentanza delle comunità. È pertanto necessario operare per favorire l'acquisizione di competenze, l'implementazione delle capacità progettuali e dell'apprendimento esperienziale



tra Rom e Sinti, al fine di promuovere l'autoimprenditorialità e l'inserimento lavorativo dei soggetti beneficiari al di fuori delle logiche dell'assistenzialismo.

Tra gli strumenti da intraprendere per creare o rafforzare competenze per il lavoro autonomo potrà essere promosso lo sviluppo di progetti di fattibilità aziendale e l'accompagnamento alla scrittura di *business plan*, la formazione di una cultura di impresa e il supporto allo sviluppo di impresa, fornendo consulenza nelle fasi iniziali e di creazione del lavoro, rafforzando il lancio del processo (appoggio, elaborazione di *business plan*, ricerca di garanzie e finanziamenti per l'autoimprenditorialità, formazione e supporto alla gestione amministrativa e commerciale, sviluppo di competenze di marketing strategico e operativo, ecc.).

Appare utile, inoltre, avviare:

- 4. Indagini conoscitive** rivolte ai vari soggetti (associazioni, enti del terzo settore, etc.) operanti con le comunità interessate a realizzare **attività di intermediazione nel mercato del lavoro**. Tale indagine va svolta anche per comprendere l'effettivo interesse e il grado di fabbisogno connesso con il lavoro autonomo. Occorre poi svolgere incontri tematici su specifici contenuti, di carattere teorico e/o tecnico, focalizzati su aree tematiche come:
 - A.** L'accompagnamento alla realizzazione del *business plan*;
 - B.** Lo sviluppo imprenditoriale;
 - C.** La cooperazione ed economia sociale.

- 5. Azioni tailor-made** di appoggio al lavoro in proprio potranno essere promosse, con lo sviluppo di progetti *one-to-one* di fattibilità aziendale, di formazione alla cultura di impresa e supporto allo sviluppo di impresa, fornendo consulenza anche per favorire l'eventuale **legalizzazione di attività economiche e lavorative informali**.

- 6. Incubatori di impresa per l'avvio delle start up** potrà favorire il lancio protetto di esperienze imprenditoriali. Enti e organismi con comprovata esperienza nel supporto all'avvio di start up anche rivolte a soggetti con scarso livello di professionalizzazione ma rispondenti a forte domanda da parte del mercato del lavoro, potranno promuovere lo sviluppo di nuove realtà imprenditoriali capaci di creare occupazione, privilegiando esperienze aziendali che coinvolgano Rom, Sinti e imprenditori estranei a tali gruppi. Sarà auspicabile il collegamento tra le esperienze di start up proposte ed altri progetti già sviluppati nei confronti dei beneficiari dalle autorità locali nel campo delle politiche abitative, educative o socio-sanitarie. Nell'ambito dello sviluppo di iniziative di lavoro autonomo, potranno essere previste indennità di tirocinio e rimborsi spese, contributi *ad hoc* come premi per le migliori business idea elaborate al termine dei percorsi formativi dai soggetti beneficiari interessati all'avvio di una start-up⁸⁸

- 7. Lo sviluppo di competenze digitali** dovrà rappresentare un presupposto di ogni intervento. Infatti, un elemento fondamentale da contrastare - sia nello svolgimento del percorso scolastico che nella

⁸⁸ Contributi potranno essere erogati nel rispetto delle condizioni e dei termini di cui al Regolamento (UE) n. 1407/2013, della Commissione del 18 dicembre 2013, così come modificato dal Regolamento (UE) n. 972/2020 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato agli aiuti di importanza minore "de minimis".



transizione alla formazione professionale e al lavoro - è l'esclusione digitale. Uno sviluppo sostenibile di iniziative di lavoro autonomo passa anche per il consapevole e solido accesso alle tecnologie digitali, che potrà essere favorito mediante corsi di formazione *ad hoc* o con l'orientamento e accompagnamento all'offerta formativa pubblica, anche attraverso opportunità di apprendimento a distanza.

Nella tabella che segue vengono individuati gli indicatori di output e quelli di outcome in relazione alle azioni previste e agli obiettivi specifici:

Tabella – Obiettivi specifici, azioni, valutazione degli output e valutazione degli outcome

Obiettivi specifici	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Favorire la promozione della formazione e l'accesso non discriminatorio a progettazioni finalizzate all'inserimento nel mercato del lavoro	Accompagnamento di Rom e Sinti nella progettazione del proprio percorso di sviluppo professionale, grazie alla valutazione e certificazione e grazie alla possibilità di acquisire nuove competenze funzionali ad un rapido accesso nel mondo del lavoro.	Numero di interventi realizzati Numero di utenti intercettati	% di utenti che, grazie agli interventi, si iscrivono ad un percorso di istruzione o di formazione professionale o di avvio alla creazione d'impresa
	Attivazione di percorsi integrati per l'inclusione lavorativa, consulenza, orientamento e accesso all'istruzione e alla formazione professionale, con il coinvolgimento di Amministrazioni centrali, regionali, comunali, enti del terzo settore e tutti gli attori sociali che insistono in territori con presenza di Rom e Sinti	Numero di percorsi formativi attivati Numero di partecipanti ai percorsi formativi Numero di interventi di orientamento e counseling realizzati Numero di persone appartenenti alle comunità Rom intercettate	% di partecipanti che hanno concluso il percorso sul totale dei partecipanti % di persone che hanno partecipato ad attività integrate di inserimento lavorativo che hanno trovato un lavoro, sul totale dei partecipanti, a 3-6 mesi dagli interventi
Attivazione di politiche attive, strumenti, dispositivi e supporti per la regolarizzazione o il riposizionamento del lavoro autonomo e lo sviluppo imprenditoriale	Indagini conoscitive rivolte ai vari soggetti (associazioni, enti del terzo settore, etc.) operanti con le comunità interessate a realizzare attività di intermediazione nel mercato del lavoro, al fine di comprendere l'effettivo interesse e il grado di fabbisogno connesso con il lavoro autonomo.	Numero di ricerche effettuate Numero di report rilasciati	Analisi della qualità e significatività delle indagini realizzate, rispetto agli obiettivi
	Azioni tailor made di supporto al lavoro autonomo, attraverso lo sviluppo di progetti di fattibilità aziendale e business plan, formazione alla cultura e alla creazione di impresa e consulenza nelle fasi iniziali (elaborazione di business plan, ricerca di garanzie e finanziamenti per l'autoimprenditorialità, ecc.).	Numero di interventi realizzati Numero di persone appartenenti alle comunità romane intercettate	% di imprese create o regolarizzate sul totale dei beneficiari di interventi di supporto realizzati a 3-6 mesi dalla conclusione degli interventi

**BOX DI APPROFONDIMENTO N. 7****Transizione ecologica ed economia circolare⁸⁹**

Il settore del mercato dei consumi che si rivolge all'usato è, per antonomasia, un segmento importante della filiera "circolare". Secondo le stime attuali, il suo valore in Italia raggiunge circa 21 miliardi di euro l'anno (Doxa) e occupa circa 100.000 unità. La sua valorizzazione e giusta regolamentazione permetterebbe non solo più occupazione ma maggior sostenibilità ambientale, soprattutto nei grandi centri urbani, oltre che una faticosa lotta agli sprechi. Secondo alcune rilevazioni (Kethane-Rete Operatori Nazionali Usato, 2021) circa il 40% della popolazione rom e sinti italiana svolge in modo formale o informale attività legate all'economia circolare (raccolta di ferro e recupero dei rifiuti, qualificazione e vendita di oggetti usati), fonte di reddito fondamentale per le famiglie e, tra l'altro, lavoro considerato socialmente utile. Un giusto riconoscimento merceologico e fiscale, un quadro chiaro dei regolamenti con le amministrazioni locali, un incentivo a forme societarie e cooperativistiche nel settore, non solo sono auspicabili ma non più rinviabili. Questo tipo di segmento lavorativo si pone in perfetta sintonia con l'obiettivo di piena sostenibilità tracciato dal PNRR.

Le proposte:

- Definire i beni usati. Tutti i beni mobili materiali non registrati, che sono stati già utilizzati e possono essere reimpiegati nello stato originario di fatto;
- Riconoscimento formale quali "operatori dell'usato" dei soggetti che svolgono attività concernenti l'identificazione, la raccolta, la selezione, la riparazione, il restauro, la preparazione per il riutilizzo e la commercializzazione per conto di terzi, all'ingrosso e al dettaglio, di beni usati.
- Garantire la partecipazione degli operatori dell'usato, non eventuale ma obbligatoria, nei sistemi collettivi della Responsabilità Estesa del Produttore, affinché contribuiscano con il loro core business e il loro knowhow, alla costruzione e gestione di modelli che diano priorità al Riutilizzo e alla preparazione per lo stesso.
- Stabilire la disciplina commerciale per gli operatori dell'usato e svincolare la vendita di beni usati dall'autorizzazione preventiva, definendo la figura stessa dell'operatore, contemplare la coerente gamma di agevolazioni, anche fiscali e di incentivazione a fronte della "pubblica utilità" dell'attività stessa.
- Creazione di uno specifico codice ATECO per i negozi per conto di terzi, equiparare il regime dell'IVA dell'usato a quello agevolato già esistente per gli oggetti di antiquariato (ai sensi dell'articolo 39 del decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 marzo 1995, n. 85.).
- Superare il fenomeno del "rovistaggio" e della vendita al dettaglio informale mediante l'implementazione di filiere della preparazione per il riutilizzo dove competenze e potenziale produttivo degli operatori dell'usato, soprattutto quelli vulnerabili, vengano messe costruttivamente a sistema.

89 Proposta elaborata dal Movimento Kethane - Rom e Sinti per l'Italia, disponibile su: <https://www.leotron.com/imm/pagine/32151/RAPPORTO%202021.pdf>



Job & enterprise creation⁹⁰

Si propone la formazione individuale, mirata alla creazione o di una singola attività lavorativa, o di una ditta individuale, o di una piccola impresa. Tali tecniche partono in ogni caso dal “bilancio delle competenze” di ogni persona per rilevarne le propensioni, le aspirazioni e le potenzialità per confrontarle poi con le opportunità di lavoro da ricercare - nel caso che ci riguarda - in particolare in tre ambiti:

- a. quello di prossimità, cioè nel contesto sociale in cui ci si trova, nel quale mediante la “lettura del territorio” vanno rilevati i bisogni di servizi e di beni che restano inappagati perché di scarso interesse per organizzazioni produttive che mirino ad alti tassi di remunerazione;
- b. quello dei lavori tradizionali, regolarizzando attività usualmente svolte alla men peggio e valorizzando capacità e mestieri a rischio di estinzione;
- c. quello che con la denominazione oggi in auge viene indicato come il comparto dell'economia circolare, che in realtà ripropone, ovviamente modernizzandole, attività ampiamente svolte prima di scomparire sotto il dilagare dell'economia dello spreco e nelle quali sono valorizzabili anche conoscenze e abilità presenti nelle comunità rom e sinte.

Il fatto che si tratti di percorsi formativi individuali, in ciascuno dei quali si costruiscono contemporaneamente progetto e soggetto, cioè un'attività produttiva e chi la realizzerà, non preclude la possibilità di seguire e supportare contemporaneamente i percorsi formativi di più soggetti, in quanto l'iter sarà articolato per tutti nelle medesime fasi. In altri termini si potrebbero costituire sotto forma di “corsi di formazione per il lavoro e la piccola imprenditoria” (finanziabili, secondo precedenti esperienze, dal F.S.E), una sorta di incubatori. Tali corsi andrebbero strutturati secondo un unico modello in fasi e moduli che dovrebbero ricalcare la successione dei passi della progettazione, e cioè: (i) individuazione dell'idea progettuale (business idea); (ii) verifica di fattibilità, in rapporto dell'esistenza di una domanda potenziale e quindi della sostenibilità economica; (iii) strutturazione dell'attività; (iv) considerazione del quadro normativo pertinente; (v) individuazione e reperimento delle fonti di finanziamento; (vi) progettazione del decollo dell'attività; (vii) formalizzazione dell'attività secondo quanto previsto dalle norme pertinenti.

Un cenno particolare meritano le attività rientranti nell'ambito dell'economia circolare. Esse dovrebbero essere allocate entro appositi Centri di Recupero, Ristrutturazione e Riciclo nei quali andrebbe organizzata: la raccolta, anche sulla base di apposite convenzioni con Comuni e Municipi, di materiali ed oggetti da sottrarre allo smaltimento in discariche, in quanto suscettibili di riutilizzo anche se in forme diverse (recupero); la loro sanificazione; un loro adeguato trattamento o per allungare la vita dei prodotti ripristinandone la funzionalità o per recuperare materie prime/seconde e/o l'energia e i *knowhow* in essi incorporati (ristrutturazione); la vendita di quanto ottenuto. Effetti non secondari di tali Centri sarebbero, oltre alla creazione di posti di lavoro, la riduzione dei rifiuti con conseguente beneficio per l'ambiente nonché l'eliminazione di insensati sprechi. Per la costituzione di tali Centri di Recupero Ristrutturazione e Riciclo si potrebbero re-impiegare, con una meritoria opera di recupero, di immobili abbandonati.

⁹⁰ Proposta elaborata dall'associazione Cittadinanza e Minoranze.



3.4 ACCESSO AD UN ALLOGGIO ADEGUATO E DIRITTO ALL'ABITARE

3.4.1 Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

Il diritto all'abitazione resta un elemento centrale e complesso, sul quale società civile e istituzioni europee riservano particolare attenzione e interesse. La condizione di marginalità e povertà abitativa degli abitanti degli insediamenti⁹¹ e delle aree periferiche⁹² - da quanto si può rilevare dalle fonti disponibili⁹³ - è un fattore che acuisce in modo strutturale le discriminazioni e la disparità di trattamento, con conseguenze oggettive per il diritto allo studio, l'accesso alla salute, al lavoro e ai servizi territoriali. Si tratta di aspetti di **segregazione residenziale** (lontananza dai servizi essenziali, scarsa o nulla presenza di mezzi di trasporto pubblico locale) e **sociale** (assenza di infrastrutture e servizi come fognature, acqua corrente ed elettricità, distanza eccessiva dai servizi pubblici e dai plessi scolastici) che si uniscono ad una **generale mancanza di sicurezza** (inquinamento del suolo e dell'aria, illuminazione pubblica inesistente, dispositivi di riscaldamento non idonei, isolamento abitativo), tanto da rendere alcuni contesti urbani particolarmente deprivati. Criticità che la pandemia da COVID-19 ha riaffermato, riproponendo in modo ancora più evidente **gli effetti intersezionali** e **stigmatizzanti** della **marginalizzazione** e dell'**isolamento abitativo** sul disagio socio-economico, sull'accesso all'istruzione, sull'amplificazione del fenomeno dell'antiziganismo⁹⁴.

Seppur, come già evidenziato in precedenza, la popolazione rom e sinta che vive negli insediamenti in condizioni di disagio abitativo costituisce una porzione minoritaria rispetto alla presenza complessiva sul territorio italiano, essa rappresenta una realtà di segregazione residenziale direttamente correlata con l'accesso al lavoro, all'educazione, ai servizi sanitari e sociali. L'**asse dell'abitare**, pertanto, all'interno del presente documento strategico viene considerato uno **snodo fondamentale e non più secondario** nel processo di superamento del disagio sociale e dell'inserimento armonico nella società, per il contrasto e la lotta alla povertà estrema⁹⁵.

91 Rispetto al termine "insediamento", in considerazione della specificità del presente capitolo sul tema "abitare", risulta opportuno (seppur solo in linea generale e nella consapevolezza del carattere evolutivo del processo abitativo), specificare quanto segue: per insediamento "autorizzato" è possibile intendere uno spazio gestito dall'Amministrazione locale che ne regola l'accesso e la presenza; con il termine "tollerato" riferito agli insediamenti, si vogliono intendere aree che non godono di una gestione istituzionale vera e propria. Anche se (più o meno) attrezzati, infatti, non sono gestiti da nessun ente o associazione in particolare, ma vengono monitorati dagli enti locali su cui insistono (cfr. ANCI, CITTALIA, *Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, pag. 13). Un'ulteriore tipologia di insediamento è costituita dai c.d. insediamenti "spontanei", spazi "in condizioni ambientali di estrema precarietà (e spesso soggetti a ripetute demolizioni) o casi di aree che vengono occupate solo in determinati periodi dell'anno da gruppi che praticano forme di mobilità circolare" (cfr. ANCI, CITTALIA, *Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, pag. 16). Altre considerazioni generali utili alla definizione di insediamento possono riferirsi all'ubicazione (distante o meno dal centro cittadino e dai servizi pubblici), alla proprietà dell'area (privata o demaniale), alle tipologie di alloggio presenti (camper, casa mobile, roulotte, manufatto, container), alla popolazione presente, al tempo di esistenza ed alle infrastrutture e servizi essenziali presenti. Per quanto attiene alle micro-aree familiari si rimanda all'approfondimento specifico nel documento.

92 Ci si riferisce a quartieri, sobborghi e aree con forte presenza di Rom e Sinti (anche di antico insediamento), caratterizzati da precarietà nell'accesso ai servizi e da criticità su settori chiave come l'accesso all'occupazione e la dispersione scolastica.

93 Si veda il paragrafo su "La condizione di Rom e Sinti in Italia e il tema del rilevamento dati" del documento strategico.

94 Si considerino le difficoltà di gestione della situazione pandemica da parte delle autorità sanitarie locali negli insediamenti (talvolta chiusi e messi in quarantena anche a fronte di pochi casi di positività registrati all'interno), in linea con quanto accaduto in altri contesti di concentrazione abitativa di fasce vulnerabili di popolazione (RSA, Case di riposo). Cfr. Cfr. INMP, *Indicazioni operative ad interim per la gestione di strutture con persone a elevata fragilità e marginalità socio-sanitaria nel quadro dell'epidemia di COVID-19*, ottobre 2020, disponibile su: https://www.inmp.it/publicazioni/IO_vers.2_20.10.2020.pdf e *Coronavirus pandemic in the EU – impact on Roma and Travellers*, pubblicato dalla Fundamental Rights Agency, Giugno 2020, disponibile su <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-september-1>

95 Tommaso Vitale, *Intrappolati in un tugurio. Discriminazione e deprivazione abitativa dei Rom nelle città europee*, realizzato nell'ambito del Progetto R-HOME: Roma: Housing, Opportunities, Mobilisation and Empowerment, 2021, disponibile su: <https://rhome.caritasambrosiana.it/>



Nell'ambito della Strategia RSC 2012-2020 era stata indicata la priorità di *“superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti mono-etnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione”*⁹⁶, riconoscendo implicitamente che gli effetti di una discriminazione abitativa e spaziale subita in passato, pur in presenza di attività e progettualità a supporto dell'inclusione sociale *tout court*, persistano anche in futuro (anche in assenza di atti discriminatori in corso) e introducendo il concetto ancora oggi ribadito dai Sinti e dai Rom, dell'esigenza di un **“ampio ventaglio di soluzioni abitative”**. Erano state incluse, pertanto, delle condizionalità operative per l'individuazione di soluzioni abitative, elaborate in collaborazione con l'ANCI e la società civile, che prevedevano, in primis, la necessità di combattere la segregazione, l'isolamento e l'emarginazione delle persone, ponendo, inoltre, l'accento sulla partecipazione diretta dei beneficiari degli interventi in tutte le fasi, avvalendosi di mediatori/facilitatori e di professionalità rom e sinte. Per quanto riguarda il primo obiettivo specifico (4.1) in riferimento all'asse abitazione della Strategia RSC 2012-2020, *“favorire politiche integrate di cooperazione interistituzionale per l'offerta abitativa rivolta a RSC”*, si può rilevare che l'UNAR, in virtù della funzione di *accountability* verso la Commissione Europea, ha promosso un'azione di coordinamento istituzionale volta a garantire:

- il corretto impiego delle risorse riconducibili a fondi e programmi comunitari (PON Inclusion; PON Metro; PO Regionali);
- un monitoraggio sull'accesso non discriminatorio all'edilizia sociale⁹⁷;
- la complementarità degli interventi per le diverse fonti di finanziamento;
- il monitoraggio delle attività proposte a livello locale, con il coinvolgimento attivo dei diretti interessati.

Su questi fronti, che rendevano indispensabile un coinvolgimento diretto del livello dei governi locali, l'UNAR ha promosso a partire dal 2018 i “P.A.L.” (Piani di Azione Locale), che hanno posto la problematica abitativa al centro dei loro interventi. Attraverso Tavoli locali di dialogo e coordinamento promossi da amministrazioni comunali come Roma, Cagliari, Milano, Genova, Napoli, Bari, Messina e Catania, si è promossa la sinergia delle politiche e degli interventi con la partecipazione alla vita sociale, politica, economica e civica. Inoltre, l'UNAR in cooperazione con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha favorito l'avvio dei P.A.R. (Piani di Azione Regionale), che prevedono, in sinergia con quanto fatto a livello municipale, di fornire alle regioni un supporto tecnico diretto per la progettazione e un più efficace accesso alle risorse finanziarie disponibili per realizzare interventi di inclusione socio-abitativa per Rom e Sinti a maggior rischio di vulnerabilità sociale.

Sempre all'interno della Strategia RSC 2012-2020, il secondo obiettivo specifico (4.2) prevedeva di *“promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie RSC”*, proponendo un ampio spettro di opzioni (edilizia sociale in abitazioni ordinarie pubbliche, sostegno all'affitto o all'acquisto di abitazioni ordinarie private, percorsi di autocostruzione e auto-recupero accompagnate da progetti di inserimento sociale, affitto di casolari/cascine di proprietà pubblica). Va evidenziato, tuttavia, che la debolezza della *governance* e della cooperazione interistituzionale di cui si è dato ampio conto, ha determinato una scarsa adesione del livello locale tanto ai principi quanto agli obiettivi appena menzionati, dicotomia rilevabile nella compresenza di esperienze positive ma anche di azioni arbitrarie ed estemporanee, come la reiterazione di

⁹⁶ Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 51.

⁹⁷ La tematica dell'accesso all'*housing sociale* è stata oggetto di una Fact-finding-visit della Commissione Europea - presso le città di Milano e Roma, nel giugno del 2019.



sgomberi, le pratiche di rimpatrio assistito e la ricollocazione “temporanea” in strutture non adeguate alle esigenze delle persone (in modo particolare dei nuclei più fragili), come più volte evidenziato dagli organismi internazionali. Dalle segnalazioni, dai report e dalle altre fonti di rilevazioni disponibili⁹⁸ risulta come le indicazioni della Strategia RSC 2012-2020 non abbiano evitato la **pratica degli sgomberi realizzati senza il rispetto di standard e delle raccomandazioni internazionali**⁹⁹. Inoltre, è stata posta l'attenzione anche su pratiche di sgombero meno eclatanti ma comunque critiche per le persone coinvolte, realizzate attraverso pressioni costanti finalizzate a determinare l'abbandono spontaneo dell'insediamento¹⁰⁰.

In questo quadro complesso e disomogeneo, si colloca lo sforzo di mappatura della reale situazione abitativa di Rom e Sinti in Italia, necessario per la formazione dei policy maker e fondamentale per la promozione di interventi coerenti. L'indagine nazionale sugli insediamenti ANCI-Cittalia - promossa all'inizio della precedente Strategia RSC 2012-2020 - e pubblicata nel 2015, di cui si è già dato conto, ha stimato in meno di **30 mila persone** la presenza negli insediamenti, ridimensionando il quadro di riferimento ed evidenziando l'emersione di una **fascia di popolazione rom e sinta particolarmente vulnerabile**. Questo aspetto è stato nuovamente trattato attraverso una nuova indagine curata da ISTAT, realizzata tra il 2019 e il 2020, volta ad aggiornare i dati relativi agli insediamenti stimati nel numero di 373, in 126 comuni, con una presenza ulteriormente ridimensionata, pari a circa **15 mila persone**. Quest'ultima indagine, inoltre, ha avuto come oggetto di analisi anche il **trend del ridimensionamento delle presenze all'interno degli insediamenti**, reso evidente dai dati appena menzionati, rendendo possibile ipotizzare un legame positivo di causalità con l'impulso dato dalla Strategia RSC 2012-2020 al processo di transizione abitativa da alcune tipologie di insediamenti verso forme differenti di abitare. I principali risultati fino ad ora ottenuti mostrano che i comuni che dichiarano di aver attivato progetti di transizione abitativa tra il 2012 e il 2019 sono stati 42, per un totale di 96 progetti analizzati. I comuni con il maggior numero di progetti attivati sono risultati Sesto Fiorentino (Firenze), Trento, Moncalieri (Torino) e Roma, indicando in **3120 gli individui transitati in alloggi stabili**, attraverso progettualità specifiche. Le quote più consistenti si riscontrano in Piemonte (870 individui transitati), Sardegna (843), Toscana (436), Emilia-Romagna (250), e Trentino Alto-Adige (205). Nel 52,8% dei progetti sono state messe in atto azioni volte a favorire l'accesso ad alloggi di edilizia popolare e l'inserimento nelle graduatorie per l'emergenza abitativa, nel 42,7% dei progetti è stato previsto il reperimento di alloggi rintracciati sul mercato immobiliare. Tra i criteri di selezione dei beneficiari per l'accesso ai progetti, la residenza nel comune risulta essere preponderante, utilizzata da 73 progetti su 96, seguita dal permesso di soggiorno (indicata in 44 casi) e dalla permanenza documentabile nel comune (in 38 casi, inclusi l'abitare in insediamento o area di sosta), nonché dall'iscrizione scolastica dei minori (in 24 casi). 40 progetti hanno previsto il

98 Secondo il Report 2021 elaborato dall'Associazione 21 luglio, *Comunità rom negli insediamenti formali e informali in Italia*, nel nostro Paese - nel corso del 2020 - si sarebbero verificate circa 70 operazioni di “sgombero forzato”. Al netto dell'impossibilità, in questa sede, della verifica delle reali procedure impiegate dalle autorità competenti, comparando i dati degli ultimi anni (145 sgomberi nel 2019, 195 nel 2018, 230 nel 2017 e 250 nel 2016) è possibile cogliere, tuttavia, una diminuzione di tale prassi, pari al 51,7% rispetto al 2019 e del 72% rispetto al 2016. Per approfondire si veda: https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2021/10/Rapporto_2021_web_con_indice.pdf

99 Sul punto si veda: 1) United Nations, *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement*, A/HRC/4/18, Disponibile su: https://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf 2) *Sgomberi: principi e linee guida per la tutela dei diritti umani*, Rivista LIL, UNAR 2013 disponibile su: <https://www.unar.it/portale/documents/20125/56037/LIL-3-41.pdf/3ed9e5f5-762d-bff9-af0a-35338bc2a4d2?t=1620206960040>

100 Inoltre, sulla tematica delle carceri, è emerso da studi recenti (Miscioscia, 2021), l'esigenza di favorire l'utilizzo di misure alternative alla pena anche per le persone rom/sinte che non dispongono di condizioni abitative ottimali. I dati dimostrano infatti che attualmente le misure alternative sono disposte e attuate in misura minore per le fasce di popolazione in condizione di disagio abitativo.



sostegno alla regolarizzazione dello status legale. Le azioni di prevenzione e mediazione dei conflitti con il vicinato vengono esplicitamente realizzate in 44 progetti.

Nel quadro conoscitivo sulla realtà dell'abitare rom e sinto in Italia, la società civile e, nello specifico quella aderente alla Piattaforma Nazionale Rom e Sinti, ha rappresentato una risorsa importante grazie alla presenza capillare sul territorio e all'eterogeneità delle proprie fonti informative. Dati recenti¹⁰¹ confermano il *trend* relativo alla **riduzione progressiva delle presenze negli insediamenti** poc'anzi richiamato, dando conto anche di una molteplicità di motivazioni (di certo non tutte attribuibili a progetti di transizione abitativa), riferibili a **nuovi percorsi migratori** di rientro nel paese di origine o in altri paesi dello spazio europeo, ma anche ad una dispersione e **frazionamento in insediamenti minori, occupazioni di stabili** (anche fatiscenti) che peggiorano o lasciano invariata, in definitiva, una situazione di emergenza abitativa che perdura da decenni. Accanto alla rilevazione dei percorsi progettuali di inclusione abitativa, in costante crescita dal 2016 ad oggi, è opportuno, inoltre, come evidenziato in premessa al documento strategico, rilevare la **tendenza a non costruire nuovi insediamenti** ed una riduzione sostanziale della pratica degli sgomberi attuati senza il rispetto degli standard e la previsione di idonei strumenti alternativi, nello stesso periodo di riferimento. Si tratta di fenomeni dinamici e complessi che devono essere oggetto di ulteriori indagini specifiche. Ulteriori indicazioni sulla qualità dei percorsi di transizione abitativa avviati saranno forniti nell'ambito della seconda parte dell'indagine ISTAT - attualmente in corso - che metterà a disposizione dati e informazioni utili alla valutazione del divario in termini di inclusione sociale e discriminazione tra Rom e Sinti beneficiari dei progetti di transizione e coloro che vivono ancora negli insediamenti; dati e informazioni fondamentali per la Pubblica Amministrazione e tutti gli stakeholders coinvolti.

3.4.2 Obiettivi e azioni da implementare

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 10 - Accesso a un adeguato alloggio de-segregato e ai servizi essenziali. Gli Stati membri dovrebbero garantire la parità di trattamento della popolazione Rom nell'accesso ad alloggi adeguati e de-segregati e a servizi essenziali

L'obiettivo generale del nuovo asse abitazione consiste nell'*Aumento della parità di accesso effettiva ad alloggi e servizi essenziali adeguati e non segreganti* (Obiettivo settoriale n.7), realizzabile attraverso obiettivi specifici collegati a indicatori. Gli obiettivi di risultato, al 2030, indicano la riduzione (di almeno un terzo del divario) in termini di disagio abitativo (il divario è il 43%, da ridurre almeno al 30%, in termini di sovraffollamento; il divario è del 60%, da ridurre al 40%; almeno il 95% con accesso all'acqua corrente (nella media UE al 70%). Dagli obiettivi si evince la necessità di proseguire il percorso di ricerca e indagine, al fine di possedere un quadro aggiornato della situazione abitativa e valutare gli *step* intermedi e l'impatto delle **azioni** da mettere in campo, di seguito riportate. Alcune misure sono implementabili a livello centrale dal Punto di Contatto Nazionale (attività di indagine e ricerca, capacity building degli enti locali, supporto inter-istituzio-

¹⁰¹ Rapporto annuale 2020 Associazione 21 luglio, disponibile su: www.21luglio.org.



nale); le altre, in coerenza con il sistema di **governance** previsto dalla presente Strategia, sono direttamente collegabili alle competenze di politica pubblica degli enti locali¹⁰² :

1. **Promozione di indagini e attività di ricerca:**

- A. Proseguire **l'analisi** dell'impatto delle **politiche di transizione abitativa** sui diretti interessati, valutando tanto **l'impatto** della partecipazione/co-progettazione da parte dei destinatari all'interno dei percorsi, quanto la coerenza dei **criteri di accesso**.
- B. Analizzare la **qualità della condizione socio-abitativa** delle persone rom e sinte in **contesti di presenza storica** e di potenziale marginalità.
- C. Promuovere **indagini e mappature** in riferimento alle **micro-aree familiari** e analisi degli **effetti normativi** in alcuni contesti specifici sulla regolarizzazione delle aree agricole di proprietà di persone appartenenti alla minoranza.
- D. Monitoraggio e **analisi di atti amministrativi** e normativi (di livello regionale e comunale) in materia di accesso all'edilizia sociale.

2. **Rafforzamento della capacità di intervento dell'autorità locale:**

- A. **Capacity building degli enti locali** per favorire l'accesso ai fondi europei finalizzati alla transizione abitativa di Rom e Sinti in situazione di emergenza abitativa;
- B. Supporto tecnico informativo agli enti locali per la **raccolta di informazioni** e dati valutativi sui progetti di transizione e inclusione abitativa attivati a livello locale e regionale e **sul patrimonio edilizio pubblico disponibile** in termini di offerta abitativa;
- C. Favorire **percorsi formativi specifici per gli operatori dei servizi sociali e delle forze di polizia locale e attività di dialogo/confronto inter-comunale**, anche mediante visite di studio e cooperazione transnazionale, per il rafforzamento delle competenze di project management e gestione del fabbisogno abitativo delle fasce vulnerabili.

3. **Attività inter-istituzionale:**

- A. Definizione e implementazione di una **unità inter-istituzionale di promozione dell'accesso all'alloggio** a supporto dell'attuazione delle politiche pubbliche locali, regionali e nazionali, la qualità ed efficacia degli interventi di accompagnamento e transizione dagli insediamenti alle abitazioni e alle diverse forme di housing, con la partecipazione di delegati del Forum di Rom e Sinti.

4. **Mediazione, informazione e sensibilizzazione:**

- A. Sviluppo di **percorsi di ascolto, orientamento e counseling** da parte delle Amministrazioni locali nei confronti dei beneficiari potenziali dei progetti di transizione, finalizzati al riconoscimento di Rom e Sinti quali attori principali e qualificati per la loro stessa attuazione, nonché all'accesso ed alla conoscenza delle opportunità abitative territoriali.
- B. Promozione di **attività di sensibilizzazione** per il superamento di pregiudizi, discriminazioni, per la mediazione dei conflitti¹⁰³ e **campagne informative** sulla promozione dell'accesso all'offerta

¹⁰² Si tratta di attività e misure che trovano contesto operativo e di attivazione all'interno del network di Città metropolitane e comuni previsto dal presente documento strategico. Si veda il capitolo 2.

¹⁰³ In proposito si veda il capitolo n. 3.1 dedicato all'antiziganismo dal presente documento strategico.



abitativa pubblica (anche in riferimento ai criteri ed ai requisiti di accesso) e privata (anche con attività di sostegno e empowerment reputazionale per Rom e Sinti);

5. Accesso all'housing sociale, al mercato privato e ad altre forme di abitare:

- A. **Armonizzare le modalità e i criteri di accesso alle progettualità di transizione abitativa e, più in generale, all'edilizia residenziale pubblica (ERP)** in situazioni di particolare vulnerabilità. Più specificatamente, gli enti locali (le Regioni per le leggi regionali e i Comuni per i criteri con cui attribuire i punteggi e per quelli di accesso, come la residenza anagrafica) sono tenuti a riconoscere le situazioni abitative di Rom e Sinti, con riferimento in particolare agli insediamenti, adoperandosi per favorire l'accesso degli aventi diritto in alloggi di edilizia sociale¹⁰⁴. In riferimento all'accesso ai progetti di transizione mediante accordi o patti definiti dalle Amministrazioni locali, occorre considerare elementi di flessibilità e bilanciamento al fine di "non escludere" dai percorsi le persone con problemi documentali o proprio quelle particolarmente fragili. Nell'azione amministrativa di chiusura di un insediamento occorre tenere a riferimento le contingenze specifiche legate alla storicità ed alle caratteristiche dello stesso, valutando nell'ambito della procedura di attribuzione del punteggio l'equiparazione dell'azione di chiusura a quella determinabile dalla procedura di sfratto; in termini di "punteggio" è, altresì opportuno valutare il riconoscimento della "rilevanza sociale" a chi vive negli insediamenti e in altre forme di precarietà abitative; è opportuno che l'Amministrazione locale favorisca il superamento di problematiche legate alla conformità anagrafica (modifiche agli stati di famiglia) delle famiglie abitate in piazzole o spazi nei campi; è opportuno valutare che le diverse forme di abitazione, ad esempio negli insediamenti, possano essere riconosciute come alloggi quanto all'eventuale punteggio per la presenza di barriere architettoniche, situazione di antigienicità.
- B. Favorire la **coesistenza di soluzioni differenti, complementari e multiple**, incentivando la **sperimentazione** di:
- I. misure di **sostegno all'affitto, accesso al credito bancario e all'acquisto di abitazioni ordinarie private** (casolari/cascine di proprietà pubblica in disuso) anche attraverso la creazione di network *ad hoc*, **protocolli di intesa specifici**, che coinvolgano istituzioni, **agenzie immobiliari**, associazioni di categoria (sindacati degli inquilini, ecc.), agenzie di costruzioni, istituti di credito e fondazioni, finalizzati all'inserimento abitativo nel settore privato di categorie a rischio discriminazione come Rom e Sinti;
 - II. misure progettuali basate sull'**approccio dell'housing first, del cohousing**, garantendo la sostenibilità e il rispetto dei principi di unità familiare, di convivenza pacifica e di non sovraffollamento, in concertazione con i diretti interessati;
 - III. misure di **autocostruzione, auto-recupero e riqualificazione** (rustici, manufatti agricoli o in stato di abbandono);
 - IV. È opportuno, inoltre, tenere in considerazione – come emerso nel processo consultivo del presente documento strategico e nel rispetto delle normative locali e dei protocolli di sicurezza - le esigenze di **prevedere spazi di incontro e permanenza temporanea** di alcuni gruppi per le occasioni celebrative legate alla confessione di una parte numericamente rilevante delle comunità (ad es. la "missione evangelica zigana").

¹⁰⁴ Ci si riferisce, in modo particolare, ai criteri definiti dai comuni per la presentazione della richiesta di accesso ERP, tra cui la residenza anagrafica, sfavorita, in taluni casi, dalla permanenza di più nuclei familiari all'interno del medesimo insediamento inteso dall'ente locale come unico stato familiare.



Nella tabella che segue vengono individuati gli indicatori di output e quelli outcome in relazione alle azioni previste e agli obiettivi specifici:

Tabella – Obiettivi specifici, azioni, valutazione degli output e valutazione degli outcome

Obiettivi specifici	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie rom e sinte	Promozione di indagini e attività di ricerca	Numero di ricerche effettuate Numero di report rilasciati	Analisi della qualità e significatività delle indagini realizzate, della utilità e/o pertinenza rispetto ad una mappatura della reale situazione abitativa di Rom e Sinti in Italia, necessario per la formazione dei policy maker e fondamentale per la promozione di interventi coerenti.
	Rafforzamento della capacità di intervento dell'autorità locale <i>Capacity building</i> degli enti locali per favorire l'accesso ai fondi europei finalizzati alla transizione abitativa di Rom e Sinti in situazione di emergenza abitativa	Numero di interventi rivolti agli enti locali Numero di percorsi formativi attivati Numero di partecipanti ai percorsi formativi (sesso, età, ruolo e amministrazione di appartenenza)	Rilevazione della utilità percepita degli interventi attraverso questionari, focus group e/o interviste in profondità % di partecipanti soddisfatti sul totale dei partecipanti
	Mediazione, informazione e sensibilizzazione: percorsi di orientamento e counseling per l'accesso alle opportunità abitative territoriali. Promozione di campagne informative e attività di sensibilizzazione per il superamento di pregiudizi, discriminazioni, per la mediazione dei conflitti e la promozione dell'accesso all'offerta abitativa	Numero di interventi di orientamento e counseling realizzati Numero di persone appartenenti alle comunità Rom intercettate Numero di campagne informative realizzate	% di persone che hanno partecipato ad attività di orientamento e counseling che hanno trovato un alloggio, sul totale dei partecipanti, a 3-6 mesi dagli interventi
	Attività inter-istituzionale: Definizione di una unità inter-istituzionale di promozione dell'accesso all'alloggio a supporto dell'attuazione delle politiche pubbliche locali, regionali e nazionali, la qualità ed efficacia degli interventi di accompagnamento e transizione dagli insediamenti alle abitazioni e a forme di housing sociale	Numero di unità interistituzionali costituite	Analisi della funzionalità delle strutture attivate in termini di facilitazione dell'accesso all'alloggio e di supporto alle politiche di riferimento
	Promuovere linee guida per il miglioramento e l' armonizzazione delle modalità di accesso all'edilizia pubblica in situazioni di particolare vulnerabilità e per facilitare l'iter di assegnazione degli alloggi.	Numero di linee guida elaborate	Analisi della funzionalità delle Linee guida rispetto agli obiettivi



Obiettivi specifici	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie rom e sinte	Incentivazione e sperimentazione di misure di housing sociale, cohousing e auto-costruzione, auto-recupero e riqualificazione (rustici, manufatti agricoli o in stato di abbandono)	Numero di sperimentazioni realizzate	Analisi delle sperimentazioni realizzate in funzione della loro sostenibilità e trasferibilità e della possibilità di modellizzazione
Favorire politiche integrate di cooperazione interistituzionale per l'offerta abitativa rivolta a Rom e Sinti	Creazione di network ad hoc, anche attraverso protocolli di intesa specifici, che coinvolgano enti pubblici e aziende	Numero di protocolli d'intesa firmati	Analisi della funzionalità dei network creati attraverso focus group e interviste in profondità rivolti ai partner

BOX DI APPROFONDIMENTO N. 8

Le micro-aree familiari

In continuità con la Strategia RSC 2012-2020, la realizzazione di micro-aree a carattere familiare si configura come una soluzione auspicabile - come esplicitamente indicato dalle associazioni della Piattaforma Nazionale e del Forum delle comunità rom e sinte - per rispondere all'esigenza di mantenere sistemi abitativi adeguati alla convivenza della famiglia allargata e al mantenimento di attività economiche tradizionali, come lo spettacolo viaggiante. In ragione della complessità del tema e del dibattito ampio - tutt'ora in corso anche all'interno delle comunità rom e sinte - è opportuno richiamare l'attenzione sull'interesse manifestato da differenti Amministrazioni locali in merito alle micro-aree familiari, considerate nell'ambito delle azioni di transizione abitativa, non solo come luoghi di provenienza ma anche come tipologia di alloggio adeguato nell'ambito delle attività progettuali. In questo quadro, tutte le proposte e gli interventi amministrativi sulle micro-aree familiari devono includere, in via preliminare, un'analisi di fattibilità ad opera delle istituzioni locali coinvolte e competenti, unitamente ad una valutazione di ogni singola situazione, in stretta collaborazione con i destinatari e le associazioni del Forum. L'analisi di fattibilità è finalizzata:

- alla tutela ed all'inclusione delle persone che vi risiedono;
- al rispetto degli standard previsti dalla normativa vigente;
- alla prevenzione dei rischi di marginalizzazione e segregazione degli abitanti, nonché degli ostacoli in materia di diritto allo studio, accesso ai servizi socio-sanitari e all'occupazione;
- alla predisposizione di percorsi progettuali per i nuclei familiari e i singoli destinatari (con un'attenzione specifica alle donne e ai giovani) che nel corso del tempo dovessero manifestare l'esigenza e l'interesse verso soluzioni abitative differenti.



L'asse abitazione nella Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 11/2015¹⁰⁵

Art.3. La Regione, i comuni e le loro unioni, costituite ai sensi della legge regionale n. 21 del 2012, nel rispetto delle scelte di vita e delle tradizioni culturali di Rom e Sinti, in condizioni di piena parità con gli altri cittadini e in relazione allo status giuridico dei singoli, favoriscono processi di autonomia, emancipazione e integrazione sociale ed in particolare:

- a) sostengono il superamento delle aree sosta di cui all'articolo 4 della legge regionale 23 novembre 1988, n. 47 (Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna) di grandi dimensioni, in quanto fonti di esclusione e discriminazioni, secondo gli indirizzi di cui alla Strategia regionale;
- b) promuovono la sperimentazione e lo **sviluppo di soluzioni insediative innovative di interesse pubblico, quali le microaree familiari, pubbliche e private**. Tali soluzioni sono disciplinate con atto della Giunta regionale, acquisito il parere degli enti locali in sede di Consiglio delle Autonomie locali, che stabilisce specifici requisiti tecnici connessi alla tutela della dignità della persona, quali la salubrità, l'igiene, la sicurezza, l'accessibilità e l'integrazione, e apposite prescrizioni urbanistiche ed edilizie, nell'osservanza di quanto disposto dai commi 2 e 3;
- c) promuovono processi di transizione alle forme abitative convenzionali;
- d) sostengono iniziative, anche sperimentali, di autocostruzione e auto-recupero, nell'ambito di percorsi di accompagnamento all'autonomia socio-economica e abitativa.

2. La realizzazione delle microaree familiari di cui al comma 1, lettera b), è disciplinata da un programma comunale, il quale individua, tra l'altro, le aree del territorio comunale idonee alla loro localizzazione, al di fuori degli ambiti di cui agli articoli a2, a3bis, a13, a14 e a15 dell'allegato alla legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio). L'approvazione del programma è subordinata a verifica di assoggettabilità ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), non comporta la variazione della classificazione urbanistica delle aree in cui sono realizzate le microaree e il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari esistenti eventualmente utilizzate”.

La Direttiva sui requisiti tecnici delle microaree familiari in Emilia Romagna

Come è noto, la Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 11/2015 riconosce alle micro-aree familiari il carattere di “interesse pubblico”. Sulla base di tale specificità è stata emanata una “direttiva” sui requisiti tecnici delle micro-aree familiari, definiti negli aspetti edilizi, urbanistici, ma anche sociali, approvata con delibera di Giunta regionale n. 43 del 25 gennaio 2016. La direttiva 43/2016 introduce la facoltà dei Comuni della Regione Emilia Romagna di prevedere sul proprio territorio aree da destinare, con il carattere della straordinarietà e temporaneità, a questa tipologia abitativa. Le micro-aree, che devono essere individuate attraverso uno specifico programma comunale, da approvare con una apposita variante al POC (Piano Operativo Comunale), nel rispetto dei vincoli posti dalla normativa sulla tutela e l'uso del territorio, non sono soggette pertanto a modifica della destinazione d'uso (a conferma della temporaneità della soluzione). Ulteriore conferma è data dall'impossibilità di realizzare moduli abitativi in muratura a vantaggio di strutture prefabbricate (amovibili e quindi a carattere temporaneo) che, grazie alle nuove tecnologie sul mercato, consentono di garantire adeguati standard qualitativi delle strutture edilizie. La direttiva definisce il percorso per la realizzazione di nuove micro-aree familiari, siano esse pubbliche o private, sia le modalità per il riuso delle microaree private realizzate senza titolo e acquisite al patrimonio del Comune (o con procedura in corso) prima dell'entrata in vigore della L.R. 11/2015.

¹⁰⁵ L'atto normativo completo è disponibile su: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-pover-ta/la-legge-regionale-11-2015>. Per approfondimenti sulla valutazione delle azioni di integrazione in Emilia Romagna si veda anche: Regione Emilia-Romagna, *Abitare un territorio. Le diverse traiettorie di vita nella popolazione sinta e rom*, 2021, disponibile su: <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/pubblicazioni/prodotti-editoriali/2021/abitare-un-territorio-le-diverse-traiettorie-di-vita-nella-popolazione-sinta-e-rom/@@download/publicationFile/Qualderno%20Abitare%20un%20territorio%20rom%20e%20sinti.pdf>



BOX DI APPROFONDIMENTO N. 9

Abitare in transizione. Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni rom e sinte ISTAT (2021)

Riflessioni e linee guida UNAR

LINEA GUIDA n. 1 - Sostenere la coesistenza di interventi diversi, complementari e multipli rispetto alla questione abitativa a sostegno delle popolazioni rom e sinte che vivono negli insediamenti. Riconoscere l'antiziganismo come elemento chiave

I progetti hanno come obiettivo finale l'autonomia dei nuclei familiari e la loro progressiva emancipazione, prendendo in considerazione anche gli aspetti legati alla capacità di reddito e di risparmio del nucleo familiare, che sono centrali per garantire la sostenibilità dei costi legati alla transizione. In quasi due terzi dei progetti la problematica prevalente nella gestione operativa riguarda le difficoltà nel sostenere le spese per l'abitazione (ad es. canone di affitto, utenze) da parte dei beneficiari. Il sostegno alla regolarizzazione dello status legale, che comprende il rinnovo di documenti personali scaduti o posizioni amministrative non regolari, è invece una misura adottata da 40 progetti. La totalità dei progetti che prevedono la regolarizzazione della situazione giuridica, prevede anche azioni di sostegno all'autonomia abitativa.

Sono gli aspetti più oggettivi, come quelli economici, ad essere considerati maggiormente nei progetti di transizione. Oltre all'accompagnamento inteso come sostegno materiale all'autonomia, per il buon esito del percorso di transizione, risulta necessario investire anche in azioni di mediazione ed accompagnamento sociale da parte dell'ente locale attuatore del progetto, anche in sinergia con il terzo settore. Dall'indagine, sebbene in 40 progetti siano presenti misure per la gestione dei conflitti, emerge un'attenzione ancora insufficiente rispetto alle strategie di inserimento delle persone rom e sinte nella nuova situazione relazionale ed alla negoziazione con dei modelli abitativi standardizzati. L'antiziganismo resta un tema chiave intorno al quale riflettere ed intervenire anche nei percorsi di inclusione abitativa e fuoriuscita da insediamenti marginalizzati. Questa forma specifica di razzismo nei confronti di Rom e Sinti, nel periodo di analisi della presente ricerca, ha conosciuto fasi di escalation, ponendosi come pretesto di azioni violente e criminose d'odio (si vedano gli assalti a Torino all'insediamento "Continassa" del 2011 e altri episodi analoghi) ostacolando l'ingresso di Rom e Sinti provenienti dagli insediamenti in abitazioni ordinarie, come avvenuto di recente in alcune periferie urbane.

LINEA GUIDA 2. Integrazione su diversi assi, pieno utilizzo delle risorse disponibili e cooperazione tra livello locale e regionale

La totalità dei progetti interviene prevalentemente in riferimento all'asse abitare della Strategia RSC 2012-2020. Tuttavia la maggior parte dei progetti ha come leve d'azione anche gli altri tre assi, lavoro, salute e istruzione. Complessivamente 36 progetti agiscono contemporaneamente sui quattro assi della Strategia RSC 2012-2020, evidenziando come, almeno nelle premesse, si miri a dare unitarietà ad una serie di azioni e misure secondo un approccio integrato all'inclusione. I tre quinti dei progetti di transizione abitativa considerati (55 progetti su 89) contemplano almeno due ambiti d'azione tra quelli previsti dalla Strategia RSC 2012-2020. Meno di due quinti dei progetti prevedono, invece, in via esclusiva come ambito di azione quello relativo all'abitare. Tuttavia, dall'indagine emerge uno scarso livello di coordinamento e dialogo tra i soggetti



promotori a livello locale e gli enti regionali. Lo scarso raccordo con le regioni impatta negativamente sulla situazione delle ricollocazioni: riduce la gamma di soluzioni abitative potenzialmente valide e, parimenti, in riferimento alla disponibilità di risorse provenienti da fondi ordinari ed europei, limita la capacità di progettazione e di spesa.

LINEA GUIDA n. 3 - Creazione di una rete di supporto ai destinatari e personalizzazione degli interventi

I due terzi dei progetti analizzati prevedono la collaborazione tra enti proponenti e associazioni di varia natura, espressioni della società civile. L'idea di "networking" è presente, dunque, anche nel campo della progettazione sociale rivolta all'inclusione delle popolazioni rom e sinte. La costruzione e la gestione di progetti con partnership mirate e complementari può garantire maggiore efficacia nella gestione di realtà molto complesse, che richiedono quindi la partecipazione di competenze, ruoli e organismi diversi. Tale sinergia potrebbe risultare ancora più efficace se attuata nella fase di progettazione. La conoscenza delle specifiche esigenze delle famiglie e del territorio consentirebbe di 'personalizzare' gli interventi e finalizzare meglio i progetti, evitando l'emergere di problematiche in itinere.

LINEA GUIDA n. 4 - Applicazione corretta del principio di equa dislocazione

Benché all'interno della rilevazione non fosse prevista una domanda specifica (ma era prevista una modalità "altro", con campo aperto), non è stato rilevato alcun riferimento ad azioni specifiche volte a favorire il mantenimento dei rapporti con la comunità di origine. Si tratta di un aspetto rilevante anche al fine di scongiurare che la transizione abitativa comporti necessariamente una rottura con il contesto familiare-abitativo di provenienza. Anche il principio di equa dislocazione, se non correttamente applicato e valutato "caso per caso" - anche in considerazione delle relazioni sociali ed economiche già in essere nel contesto di provenienza - può avere un risvolto negativo. Nel definire le strategie ogni progettualità dovrebbe valutare una attenta sinergia tra le misure di accompagnamento, il principio di equa dislocazione ed il sistema di relazioni stabilite dai destinatari nei luoghi dove insistono gli insediamenti.

LINEA GUIDA n. 5 - Realizzazione, nella fase di progettazione, di uno studio preliminare sullo status giuridico dei potenziali destinatari e prevedere azioni di "emersione" (si veda anche Par. 4.3)

Una problematica ricorrente riguarda lo status legale (mancata regolarizzazione) delle persone potenzialmente beneficiarie: tale problematica è stata riscontrata in 1/3 circa dei progetti di transizione abitativa (29 progetti su 89). Si tratta soprattutto di progetti localizzati in Toscana (16 progetti, di cui 16 a Sesto Fiorentino e un progetto a Firenze), Piemonte (tre progetti: due progetti a Moncalieri e un progetto a Chieri) e Lazio (tre progetti, a Roma). In tali progetti (26 progetti su 29) sono state previste misure di accompagnamento alla regolarizzazione della condizione giuridica. Uno studio preliminare, con la collaborazione del terzo settore o delle Prefetture, potrebbe favorire lo sviluppo di progetti più mirati ed efficaci. In particolare, la regolarizzazione della situazione legale degli individui, potrebbe essere effettuata prima dell'uscita dei bandi di accesso ai progetti. Oppure, potrebbe essere considerata come misura di accompagnamento alle famiglie che intendono partecipare ai progetti.

LINEA GUIDA 6 - Calibrare i progetti di transizione sulla base di dati e analisi provenienti da indicatori trasversali (durata e tipologia dell'insediamento, livello di dispersione scolastica, tasso di accesso all'occupazione, qualità delle relazioni con il vicinato, livello di accesso ai servizi pubblici, ecc.).



L'esperienza degli anni di implementazione della Strategia RSC 2012-2020 ha segnato la transizione da una forma di emergenza "totale" relativa alla cosiddetta "emergenza nomadi" al persistere di uno status di "emergenza strutturale". L'esistenza di insediamenti storici si è andata stabilizzando e cristallizzando, andando ad acuire vecchie forme di antiziganismo e rendendo complessi gli iniziali tentativi di discontinuità rispetto al tema abitazione/rom. Ben il 73 per cento sul totale degli insediamenti dichiarati esiste da oltre dieci anni, e quasi il 17 per cento esiste da 5-10 anni. Di minore entità sono le percentuali di insediamenti più recenti: 13 insediamenti insistono sul territorio da 2-5 anni, dieci insediamenti da uno o due anni, e solo quattro esistono da meno di un anno. Ben 122 insediamenti autorizzati/riconosciuti su 144 sono definibili come 'storici', poiché insistono sul territorio comunale da oltre dieci anni. Vi è tuttavia da registrare anche un cambiamento che ha investito elementi simbolici, come la terminologia utilizzata dagli stakeholders e dalla PA, che ha gradualmente e prevalentemente abbandonato definizioni che attribuivano a Rom e Sinti un'identità "burocratica" legata ad un presunto nomadismo ed a una condizione di estraneità rispetto al tessuto sociale e comunitario. I progetti di transizione abitativa raccontano anche questi mutamenti, come sul tema dei cosiddetti rimpatri assistiti, evocati e riproposti nella fase emergenziale per i cittadini comunitari¹⁰⁶ o extracomunitari (Rom della ex Jugoslavia già soggetti a espulsioni impugnate con ricorsi e sentenze che hanno posto rinnovati orizzonti giurisprudenziali). Si registra, infatti, come tali misure, nell'analisi dei progetti di transizione qui proposta, siano presenti in misura limitata nei percorsi di accompagnamento all'uscita dai campi. In conclusione, nella consapevolezza delle persistenti criticità socio-economiche della parte più marginalizzata delle comunità, alla quale l'UNAR come *focal point* ha riservato particolare attenzione, la riduzione di tentativi di costruzione di nuovi campi attrezzati, rilevata anche dalla società civile, va a costituire un elemento di discontinuità fondamentale.

LINEA GUIDA 7. Prevedere nella fase di progettazione un'azione di monitoraggio ex-post, che vada oltre la durata dei progetti

Il monitoraggio o la valutazione dei progetti di transizione abitativa risulta essere una pratica generalizzata in 85 progetti su 89 (risposte valide). Ben 82 progetti, tra quelli analizzati, prevedono un'azione di monitoraggio a cadenza annuale o più ravvicinata. Il monitoraggio è occasionale solo per due progetti, e biennale per un progetto. Tuttavia si ravvisa la necessità di una valutazione ex post per verificare che il progetto abbia effetti di lungo termine, misurabili esclusivamente oltre la sua naturale conclusione.

¹⁰⁶ Per approfondimenti storici sui rom nel contesto delle terre romene e dello spazio carpatico-danubiano si veda anche A. Pistecchia, *La minoranza romani: i rom romeni dalla schiavitù a Ceausescu*, Armando, Roma, 2011.



3.5 ASSISTENZA SANITARIA E ACCESSO A SERVIZI SOCIO-SANITARI DI QUALITÀ

3.5.1 Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

Come già evidenziato, in Italia, nonostante i numerosi interventi condotti sino ad ora, molti Rom e Sinti vivono ancora oggi in condizioni di grave marginalità sociale, deprivazione materiale e scarsa integrazione. Tale condizione, in combinazione con stili di vita e comportamenti a rischio, incidono negativamente sulla salute di queste comunità, anche sul piano del disagio psico-sociale, e le rendono oggetto di particolare attenzione da parte della sanità pubblica.

Relativamente all'accesso ai servizi sanitari, si segnala come la legge garantisca la possibilità di accedere alle cure anche ai cittadini stranieri o comunitari che non sono iscritti al Servizio Sanitario Nazionale, tramite codice STP e, in molte Regioni, codice ENI. Nonostante ciò, si evidenziano difficoltà nell'accesso ai servizi e alle cure delle comunità rom e sinte, soprattutto per quanto riguarda i programmi di prevenzione e la salute mentale. Per fronteggiarle, nel 2015, l'Italia si è dotata di uno specifico documento volto a offrire indicazioni circa gli interventi da attuare per favorire la promozione e la tutela della salute di queste comunità. Tale documento, denominato "**Piano d'azione salute per e con le comunità rom, sinti e caminanti**"¹⁰⁷, (da ora Piano d'Azione Salute) è stato prodotto da un tavolo insediato presso il Ministero della Salute, in attuazione della linea dedicata al tema della salute dalla precedente Strategia RSC 2012-2020.

Il Piano d'Azione Salute è risultato largamente inapplicato in molti contesti territoriali del Paese: una ricognizione realizzata dall'INMP nel 2018, su mandato del Ministero della Salute nell'ambito delle azioni centrali del Programma CCM 2017¹⁰⁸, ha evidenziato come esso sia stato formalmente recepito solo in poche regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Lazio e Sicilia). Questo ha fatto emergere la necessità per il Servizio Sanitario Nazionale (da ora SSN) di sostenere la stesura e l'adozione di protocolli implementativi locali del Piano d'azione Salute per e con le comunità rom e sinte, in grado di tradurre nella realtà organizzativa dei servizi le indicazioni contenute nei documenti di indirizzo nazionali.

Su queste basi, nel biennio 2018-2019 è stato elaborato il "*Progetto Salute – Promozione di strategie e strumenti per l'equità nell'accesso all'assistenza sanitaria di Rom, Sinti e Caminanti*"¹⁰⁹, coordinato da UNAR e INMP e finanziato nell'ambito del PON Inclusione 2014-2020, con l'obiettivo di favorire l'acquisizione da parte delle Aziende sanitarie territoriali di conoscenze e competenze a sostegno dell'implementazione del "Piano d'azione salute per e con le comunità rom, sinti e caminanti" (da ora Piano di Azione Salute), in un'ottica di equità nell'accesso alle opportunità di prevenzione e di cura offerte dal Servizio Sanitario Nazionale (SSN), nel quadro della Sanità Pubblica di Prossimità (SPP).

Gli obiettivi specifici del Progetto prevedevano di:

1. Sviluppare e validare strumenti informativi per l'orientamento ai servizi sociosanitari e materiali per attività di educazione alla salute in favore dei gruppi *hard-to-reach*¹¹⁰.

¹⁰⁷ Disponibile su https://www.salute.gov.it/portale/documentazione/p6_2_2_1.jsp?lingua=italiano&id=2451.

¹⁰⁸ Progetto CCM 2017 - Ricognizione delle attività e dei network territoriali per l'attuazione del Piano d'azione salute per e con le comunità RSC e individuazione delle best practice a supporto dell'implementazione, realizzata da INMP, Caritas di Roma e Società italiana di medicina delle migrazioni (con il coinvolgimento del GrIS).

¹⁰⁹ Si veda il sito di progetto: <https://www.progettosalutesc.it/>.

¹¹⁰ Persone con incontrano difficoltà ad accedere ai servizi sanitari e socio-sanitari in virtù della loro collocazione geografica o per motivi socio-economici e culturali (marginalità abitativa, scarsa fiducia).



2. Sostenere l'utilizzo di mediatori/facilitatori rom e sinti in sanità.
3. Diffondere la cultura della Sanità Pubblica di Prossimità (SPP) per la presa in carico dei gruppi *hard-to-reach*, con particolare riferimento alle popolazioni rom e sinte.
4. Supportare l'implementazione locale del Piano di Azione Salute, mediante l'elaborazione di protocolli aziendali.

Il Progetto ha previsto il coinvolgimento di 7 Aziende sanitarie territoriali: Asl Napoli 2 Nord, Asl Napoli 3 Sud, ASL Roma 1, ASL Roma 2, ATS Milano, ATS Cagliari, ASL Salerno.

Nel corso dell'attuazione della Strategia RSC 2012-2020 e, in particolare, durante le attività progettuali inserite nell'asse "Salute"¹¹¹, sono emerse alcune criticità rilevanti rispetto all'assistenza sanitaria delle persone rom e sinte e all'accesso ai servizi.

In particolare, con riferimento all'accesso ai servizi sanitari, si rileva da parte delle Aziende Sanitarie locali:

- scarsa conoscenza della localizzazione, delle caratteristiche e dei bisogni di salute delle comunità rom e sinte presenti sui territori;
- necessità di costruire e incrementare un network di intervento con i Comuni e le organizzazioni del privato sociale attive sui territori;
- difficoltà nell'entrare in relazione con le comunità;
- antiziganismo e salute: dai risultati progettuali (formazione, interviste svolte con gli operatori sanitari, testimonianze raccolte con i facilitatori formati)¹¹² emerge come siano ancora presenti forme di pregiudizio e scarsa conoscenza della complessità delle realtà *romanés*.

In questo contesto permangono, quindi, diffusi e inalterati, atteggiamenti di reciproca diffidenza tra Rom e Sinti in alcuni ambiti sanitari che richiedono interventi formativi e informativi che coinvolgano in modo diretto professionisti e utenti rom e sinti - anche attraverso la "facilitazione" di figure professionali specifiche - utili a garantire una reciproca conoscenza e a diffondere la normativa di riferimento. Tale "distanza" si concretizza, in ambito di salute, in:

- pochi controlli in gravidanza e, più in generale, scarsa attenzione alla salute sessuale e riproduttiva da parte delle donne;
- scarsa adesione ai programmi e alle attività di prevenzione;
- scarsa adesione ai percorsi proposti, soprattutto a quelli di ambito psicologico;
- utilizzo inappropriato dei presidi e ricorso ai servizi per la sola emergenza-urgenza;
- scarsa continuità, dispersione e perdite nei percorsi di cura, soprattutto per quanto riguarda le patologie croniche;
- diffidenza nei riguardi dei servizi e difficoltà nel disbrigo delle pratiche burocratiche;
- diffidenza nei riguardi delle vaccinazioni contro il Covid-19.

¹¹¹ Si fa riferimento al Progetto Salute RSC e le interviste svolte con i professionisti sanitari, i corsi di formazione realizzati nelle Aziende sanitarie territoriali e il lavoro svolto con gli enti del terzo settore nell'ambito del Progetto.

¹¹² Nell'ambito del Progetto Salute è stato organizzato l'evento formativo "Promuovere la salute di Rom Sinti e Caminanti: un percorso per il superamento dello stigma e l'inclusione". Il corso si è svolto ad aprile in modalità telematica e ha previsto tre moduli didattici (15, 22, 29 aprile 2021) durante i quali si sono alternati momenti di didattica frontale con attività di gruppo. Quest'ultima è stata animata principalmente dal Laboratorio sull'antiziganismo e lo stigma. Il laboratorio aveva come obiettivo quello di far riflettere criticamente i partecipanti - tutti operatori sanitari - sui loro eventuali pregiudizi o stereotipi nei confronti della popolazione rom e sinta.



Emergono, inoltre, alcune aree di intervento che interessano la salute dei Rom e Sinti. In particolare si ravvisa l'esigenza di prestare particolare attenzione alle seguenti aree:

- dipendenza da alcol e gioco d'azzardo;
- malattie cardiovascolari connesse agli stili di vita;
- questioni legate alla salute mentale.

3.5.2 Obiettivi e azioni da implementare

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 9 - Assistenza sanitaria e accesso a servizi sanitari e sociali di qualità. "Gli Stati membri dovrebbero garantire un accesso equo e senza ostacoli a servizi sanitari e sociali di qualità, soprattutto per i gruppi più a rischio o che vivono in località emarginate o remote".

Tenuto conto delle raccomandazioni della Commissione Europea valevoli per il contesto italiano, nonché di quanto emerso nell'ambito delle attività e progettualità poste in essere durante la precedente Strategia RSC 2012-2020, risulta come il Piano d'azione salute per e con le comunità rom e sinte resti nel complesso uno strumento ancora valido, le cui indicazioni di intervento, opportunamente attualizzate, possono contribuire a rispondere alle esigenze di salute di Rom e Sinti nella prospettiva della nuova Strategia. Con riferimento alle misure che possono essere implementate al fine di fronteggiare le criticità poc'anzi evidenziate, esse possono essere ricondotte ad alcuni ambiti:

1. Ricerca e raccolta dati

- A. Promuovere **attività di rilevazione, studio e ricerca** sullo stato di salute e sull'accesso ai servizi delle popolazioni rom e sinte, e in generale per le fasce considerate a rischio povertà, per disporre di dati oggettivi su cui progettare interventi e misurarne l'efficacia. Nell'individuazione delle aree critiche rispetto all'accesso e all'assistenza, e delle possibili soluzioni, è necessario coinvolgere Rom e Sinti anche nella fase di progettazione, attraverso attività di ricerca partecipata.
- B. Promuovere **lo scambio e il trasferimento delle migliori prassi** in materia di salute pubblica per i Rom e Sinti, ad esempio mediante la realizzazione di revisioni sistematiche della letteratura utili a conoscere quanto fatto nei diversi contesti nazionali e internazionali, e la modellizzazione e diffusione delle esperienze efficaci.
- C. Le Aziende sanitarie locali che operano sul territorio devono conoscere le comunità rom e sinte presenti sui territori e intervenire in loro favore con continuità. A tal fine è necessario **realizzare attività di analisi del bisogno e comprendere le esigenze dei gruppi**, anche per pianificare efficacemente gli interventi. Emerge in particolare la necessità di sviluppare attività volte alla conoscenza delle esigenze di salute delle donne in età fertile che fornirebbero una maggiore consapevolezza dei bisogni e delle aspettative anche delle nuove generazioni.



2. Formazione del personale socio-sanitario e mediazione di sistema (integrazione socio-sanitaria)

L'esperienza relativa al Covid-19 è emblematica della necessità di una collaborazione sistematica e non occasionale tra livello nazionale, Aziende sanitarie locali (Regioni), servizi sociali municipali (Comuni), comunità rom e sinte e organizzazioni del privato sociale. Se, in prima battuta, l'isolamento ha rappresentato per queste comunità un fattore protettivo rispetto all'esposizione alla malattia, attualmente la diffidenza e la distanza nei riguardi dei servizi sanitari stanno rappresentando un ostacolo alla vaccinazione. A tale proposito sono necessari opportuni **percorsi formativi di conoscenza, come:**

- A. Sviluppare **attività di formazione permanente di tutti gli operatori sanitari e sociali**, per favorire la conoscenza dei Rom e Sinti, dei loro modelli di ricorso terapeutico e degli ostacoli socio-culturali nell'accesso ai servizi, per migliorare la capacità relazionale dei professionisti sociali e sanitari e prevenire e combattere attivamente l'antiziganismo e i pregiudizi inconsci.
- B. **Formare gli operatori dei servizi socio-sanitari** sulla normativa relativa all'accesso al SSN da parte degli stranieri e dei cittadini comunitari.
- C. Introdurre **attività di mediazione di sistema utili a migliorare** l'accessibilità dei servizi e a sostenere la continuità nei percorsi di cura. Tra queste, iniziative interne alle aziende sanitarie utili a garantire il coordinamento e il dialogo tra diversi servizi, la creazione di percorsi personalizzati e adattati per specifiche tipologie di pazienti, l'introduzione di figure di riferimento e supporto come i *case manager* anche per il supporto nel disbrigo delle pratiche burocratiche.
- D. **Favorire il confronto e lo scambio di informazioni tra servizi sanitari pubblici**, comuni, enti del terzo settore e comunità rom e sinte, ad esempio attraverso la creazione di gruppi di lavoro aziendali stabili.

3. Mediazione e facilitazione culturale:

- A. È necessario sviluppare e impiegare la mediazione e la facilitazione per abbattere le resistenze culturali, ridurre la mediazione "spontanea" da parte di famigliari e amici dei pazienti e fronteggiare le barriere linguistiche, soprattutto a carico dei più anziani.
- B. Per facilitare e migliorare il rapporto con le comunità rom e sinte, è auspicabile la formazione di figure di relazione tra comunità e servizi socio-sanitari, come i facilitatori, in grado di favorire l'emersione del bisogno interno ai gruppi, fungere da riferimento rispetto ai servizi e, se necessario, accompagnare all'accesso.

4. Interventi in *out-reach* e di educazione alla salute:

- A. Stante la presenza di insediamenti lontani dal centro abitato e da ambulatori e servizi, permane l'esigenza di attivare stabilmente **interventi in *out-reach*** (non dunque sulla sola base di esigenze specifiche, contingenti o particolari), per realizzare l'offerta attiva di misure preventive (soprattutto vaccinazioni per i bambini) e fornire informazioni circa l'accesso ai servizi, lavorando comunque **verso la normalizzazione del rapporto con le strutture sanitarie**. Tali attività possono aiutare anche a superare la diffidenza reciprocamente esistente tra professionisti sanitari e Rom e Sinti. In considerazione delle evidenze rispetto alle difficili condizioni di salute di alcune comunità più marginalizzate, si rendono necessari interventi specifici di promozione e tutela della salute (azioni positive) con la partecipazione attiva di membri delle comunità rom e sinte nelle aree di maggior necessità (*hot zones*), condotti dalle Aziende Sanitarie locali, da organizzazioni del privato sociale e



sviluppati anche a partire da quanto emerso nell'ambito della ricognizione sistematica della letteratura nazionale e internazionale realizzata nell'ambito del progetto. Una mappatura, anche digitale, e la promozione delle reti di istituzioni sanitarie pubbliche e del privato-sociale esistenti con la garanzia di un'offerta di servizi a bassa soglia di accesso, nonché di network di personale medico formato e operativo a livello territoriale, sarà resa disponibile tramite campagne di informazione e sensibilizzazione negli insediamenti rom e sinti, e permetterà di favorire azioni quali: analisi della salute dei bambini e degli adolescenti; campagne di immunizzazione e promozione del servizio sanitario nazionale, con scelta del pediatra e del medico di famiglia; materiali informativi anche in lingua *romanì* sui centri medici disponibili.

- B. Sviluppare **attività di educazione alla salute**, anche durante le attività in *out-reach*, soprattutto per sensibilizzare i Rom circa le misure di prevenzione primaria, quali programmi per la promozione di uno stile di vita sano e la prevenzione dell'abuso di sostanze, e per il miglioramento dell'accesso ai servizi di salute mentale e di tutela della maternità. In generale, è indispensabile coinvolgere maggiormente donne e giovani per aumentare il contatto e la familiarità di tutti con i servizi. Per l'educazione alla salute può essere particolarmente utile sviluppare attività di *peer to peer education*.
- C. **Produrre materiali informativi aggiornati in diverse lingue**, soprattutto in merito ai controlli da effettuare in gravidanza, da utilizzare negli ambulatori con l'obiettivo di migliorare l'alfabetizzazione e l'educazione sanitaria delle donne. Accanto ai tradizionali materiali cartacei emerge l'esigenza di prodotti audio-video e web, validati e adatti a persone con bassa alfabetizzazione sanitaria.

Nella tabella che segue vengono individuati gli indicatori di output e quelli outcome in relazione alle azioni previste e agli obiettivi specifici:

Tabella – Obiettivi, azioni, valutazione degli output e valutazione degli outcome

Obiettivi	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Ricerca e raccolta dati	Attività di rilevazione, studio e ricerca sullo stato di salute e sull'accesso ai servizi delle popolazioni rom e sinte	Piattaforma Web dedicata alla diffusione dei materiali di interesse socio-sanitario	% di accesso all'informazione e ai servizi e di valutazione della qualità del servizio
	Indagine pilota nazionale sul gap tra aspettative di vita dei gruppi rom e sinti e popolazione generale;	Realizzazione di un report statistico-analitico relativo all'indagine pilota	Riduzione del gap informativo sulle aspettative di vita tra i diversi target rispetto alle indagini disponibili nella letteratura corrente
	Rilevazioni sul livello di discriminazione nell'accesso ai servizi socio-sanitari da parte dei gruppi rom e sinti	Numero di report rilasciati Sistemi di rilevazione delle discriminazioni nell'accesso ai servizi sanitari, disaggregate per aree territoriali, soggetti, modalità e ambiti di discriminazione	Valutazione dell'aumento della consapevolezza delle istituzioni e dei servizi sui rischi di discriminazione Incremento del numero di casi di discriminazioni riscontrati in rilevazioni correnti



Obiettivi	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Aumento capacità e qualità di intervento del personale socio-sanitario	<i>Corsi di formazione destinati a operatori del SSN, dei servizi sociali comunali e del privato sociale</i>	Numero di corsi attivati % di operatori formati sul totale degli iscritti (tasso di partecipazione/abbandono)	% di partecipanti alle attività formative che hanno migliorato la loro conoscenza dei problemi di accesso ai servizi Rilevazione della utilità percepita degli interventi attraverso questionari, focus group e/o interviste in profondità
Supportare l'implementazione locale del Piano d'azione salute	Elaborazione di protocolli aziendali per l'attuazione del Piano Salute e della Strategia (2021-2030)	N. di protocolli aziendali sottoscritti	% di Aziende sanitarie che hanno adottato, implementato e monitorato l'attuazione dei Protocolli nelle loro ASL
Mediazione e facilitazione culturale	Promozione - su scala nazionale - di un percorso didattico stabile presso le Aziende Sanitarie locali per facilitatori rom e sinti in sanità	Numero di interventi formativi e didattici promossi per facilitatori rom e sinti nei servizi sanitari	% di Aziende sanitarie che hanno introdotto facilitatori rom e sinti nei propri servizi
	Scambio e il trasferimento di esperienze e buone prassi nel coinvolgimento e la partecipazione di facilitatori in sanità	Numero di eventi di scambio buone prassi per l'uso di facilitatori	Esiti del monitoraggio dell'impatto delle buone prassi per l'uso di facilitatori rom e sinti sull'offerta sanitaria Analisi delle attività realizzate in termini di sostenibilità del trasferimento e della possibilità di modellizzazione e diffusione delle esperienze efficaci
Interventi in out-reach e di educazione alla salute	interventi in out-reach per realizzare l'offerta attiva di misure preventive	Numero di eventi di out-reach promossi e livello di capillarità sui territori a forte presenza rom e sinti	Analisi dell'aumento della consapevolezza delle problematiche sanitarie e di conoscenza dei servizi da parte dei beneficiari delle iniziative Valutazione dell'efficacia e dell'utilità degli eventi mediante analisi qualitativa attraverso questionari, focus group o interviste in profondità
	Produzione di materiali informativi aggiornati in diverse lingue (incluso <i>romanes</i>)	Numero e qualità dei materiali informativi prodotti	Valutazione del livello di soddisfazione dei fruitori dei materiali informativi rispetto alla qualità e utilità dei prodotti nonché della loro capacità di favorire l'accesso ai servizi sanitari



3.6 PROMUOVERE (LA CONSAPEVOLEZZA) DELL'ARTE, DELLA STORIA E DELLA CULTURA ROM E SINTA

3.6.1 Analisi di contesto, criticità e problemi aperti

Su impulso della Piattaforma Nazionale e del Forum delle comunità il tema della promozione della conoscenza dell'arte, della musica, della storia e della cultura rom e sinta diviene un elemento chiave del presente documento strategico per il contrasto alle discriminazioni e all'antiziganismo. Il contributo dei Rom e Sinti alla storia, alla musica, all'arte europea rappresenta per l'Italia un'esperienza di riconoscimento delle comunità rom e sinte nella loro dimensione creativa e interculturale. Riesaminare attraverso l'arte e la lingua elementi della storia e dell'attualità, contrassegnate da pagine drammatiche ma anche da talento ed elevata espressione culturale, può favorire una conoscenza non stereotipata di una realtà diversificata e spesso poco nota per le sue eccellenze.

In questa area tematica sono incluse:

- a) la promozione di iniziative artistico-culturali;
- b) la conoscenza della storia e della lingua *romaní*¹¹³, con la sua auspicata diffusione in contesti scolastici e nel sistema educativo generale¹¹⁴

Nell'attuazione della Strategia RSC 2012-2020 interventi su queste aree tematiche si sono sviluppati diffusamente a livello territoriale con la produzione di concerti, mostre, incontri, pubblicazioni, premi, laboratori e diverse e variegata iniziative. Va segnalato il passaggio **normativo della Regione Calabria**, che attraverso la "Legge regionale 25 novembre 2019, n. 41 - Integrazione e promozione della minoranza *romaní* e modifica alla legge regionale 19 aprile 1995, n. 19", ha posto l'attenzione a iniziative pubbliche alla conoscenza del genocidio, con un budget dedicato.

L'esigenza di rafforzare le proposte e i percorsi avviati, a volte poco considerati nella programmazione di fondi e programmi a livello locale, si lega da una parte alla scarsa conoscenza della storia, al depauperamento della memoria, all'anzianità di testimoni diretti e indiretti, a una folklorizzazione¹¹⁵ che in passato ha alimentato stereotipi già esistenti. La mancata conoscenza e riconoscimento dello sterminio di Rom e Sinti trova conferma in una rilevazione dell'Istituto Tecné rivolta ai cittadini milanesi e presentata nel novembre del 2021, nella quale è emerso che il 18% del campione intervistato nega lo sterminio e il 32% non ne ha alcuna conoscenza.

¹¹³ L'Unesco ha riconosciuto il 5 novembre quale *Giornata Mondiale della Lingua Romaní*, grazie all'azione delle associazioni rom e sinte, si veda: <https://en.unesco.org/commemorations/romanilanguageday>. Sul tema della promozione della storia e della lingua rom e sinta vi è un impegno costante di diverse realtà associative del Forum delle comunità rom e sinte (Them Romanò, Associazione Romaní, Upré Roma, Associazione Sinti di Prato, Nevo Drom, Romano Drom, Rom per il Futuro).

¹¹⁴ Si veda il capitolo 3.2 del presente documento strategico.

¹¹⁵ Sul punto si veda: Santino Spinelli, *Rom, genti libere. Storia, arte e cultura di un popolo misconosciuto*, Baldini e Castoldi, Milano 2012.



3.6.2 Obiettivi e azioni da implementare

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 2:

- g) promuovere la conoscenza delle culture, della lingua e della storia dei Rom, compresa la memoria dell'Olocausto dei Rom e dei processi di riconciliazione nella società, tra l'altro impartendo una formazione specifica agli insegnanti e progettando curricoli scolastici adeguati, dal momento che tale consapevolezza è fondamentale per ridurre il pregiudizio e l'antiziganismo quali importanti cause di discriminazione;
- h) promuovere narrazioni positive sui Rom e modelli di riferimento Rom nonché una migliore comprensione delle sfide che i Rom devono affrontare, anche sostenendo l'incontro tra comunità e l'apprendimento interculturale.

Nel nuovo quadro un principio guida è la necessità di programmazione di **iniziative a lungo termine**, (anche con lo sviluppo di **programmi specifici**), coordinate e complementari e con un ruolo primario delle persone e delle associazioni rom e sinte.

Altro elemento chiave è il **coinvolgimento di stakeholders a livello centrale, comunale e regionale (Ministero della Cultura**, Assessorati alla cultura, Atenei e centri e associazioni artistico-culturali), anche attraverso protocolli d'intesa, come previsto dalla *governance* del presente quadro strategico, e iniziative di co-finanziamento. Nella fase di confronto interistituzionale la Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza, le Minoranze del **Ministero dell'Interno** ha proposto il proprio sostegno e monitoraggio - attraverso la rete delle Prefetture - a iniziative indirizzate alla conoscenza della lingua e cultura rom e sinta, sotto il profilo della protezione delle minoranze. Dalle consultazioni e dallo scambio con altre realtà europee è emersa la necessità di lavorare a strumenti di conoscenza collettiva (come archivi, musei virtuali) strutturati e sostenibili dal punto di vista economico, promuovendo **networking e collaborazioni stabili** con istituti come l'European Roma Institute for Arts and Culture (ERAC), il Digital Roma Archive, il Centro di Documentazione Sinti e Rom di Heidelberg in Germania. La collaborazione con ERAC si potrà sviluppare anche ai fini di una valutazione di un modello italiano di Istituto di cultura rom e sinta.

Al fine di garantire il raggiungimento dell'obiettivo generale promosso dalla Raccomandazione si propongono le seguenti azioni:

1. Promozione di iniziative artistico-culturali:

- Sostenere, con progetti finalizzati, la conoscenza di arti, musica, tradizioni rom e sinte, per favorire la conoscenza del contributo di Rom e Sinti alla storia italiana ed europea, prevedendo budget e co-finanziamenti - sia a livello centrale che locale - per iniziative correlate a queste tematiche;
- Promozione di mostre fotografiche, rassegne cinematografiche e iniziative museali sulla cultura sinta e rom con una forte attenzione alla comunicazione e alla partecipazione dei media e dei canali di comunicazione social;
- In collegamento all'asse lavoro, prevedere l'opportunità di sostegno a imprenditori e lavoratori autonomi rom e sinti con imprese locali che promuovano attività tradizionali di natura artistico-culturale delle comunità;



- Includere in eventi e manifestazioni culturali pubbliche, mainstream e di portata nazionale, iniziative di conoscenza e promozione dell'arte, la musica e la cultura rom e sinta.

2. Conoscenza e promozione della storia e della lingua Rom e Sinta

- Sostenere la realizzazione di approfondimenti sulla lingua dei rom e dei sinti e la realizzazione di corsi/lezioni in lingua, con l'attenzione alle diverse varianti e specificità;
- Promuovere a livello accademico studi, ricerche e pubblicazioni sulle aree tematiche sopra citate per una promozione all'interno di programmi universitari;
- Promuovere un approccio integrato per la partecipazione, il riconoscimento e l'approccio alla tematica del genocidio nazifascista di Rom e Sint;
- Includere la storia e la lingua *romaní* nei programmi scolastici e nei libri di testo (su questo elemento, si veda Par. 3.4);
- Promuovere attività formative e campagne di sensibilizzazione interculturale nelle Pubbliche Amministrazioni e sui territori sulla base della rilevazione del fabbisogno.
- Promuovere la definizione ed il supporto a spazi memoriali, monumenti e altre opere commemorative in luoghi non precedentemente valorizzati, accompagnate da iniziative ed eventi.

Nella tabella che segue vengono individuati gli indicatori di output e quelli outcome in relazione alle azioni previste e agli obiettivi specifici:

Tabella – Obiettivi specifici, azioni, valutazione degli output e valutazione degli outcome

Obiettivi	Azioni	Valutazione degli output (realizzazione in itinere) Analisi quantitativa attraverso il calcolo di indicatori sulla base dei dati di monitoraggio raccolti	Valutazione di outcome (risultato al termine degli interventi) Analisi quali-quantitativa
Sostenere, con progetti finalizzati, la conoscenza di arti, musica, tradizioni romani, per favorire la conoscenza del contributo di Rom e Sint alla storia italiana ed europea	Promozione di iniziative artistico-culturali	Numero di interventi realizzati Numero di partecipanti Numero di imprenditori e lavoratori autonomi Rom e Sint con imprese locali che promuovano attività tradizionali di natura artistico-culturale delle comunità	Efficacia e sostenibilità percepita dai partecipanti alle iniziative realizzate, rilevata attraverso focus group e interviste
	Attivazione di percorsi formativi e informativi relativi a arte, cultura e questioni identitarie rivolti ad operatori della Pubblica Amministrazione	Numero di eventi formativi o informativi attivati Numero di partecipanti ai percorsi formativi	Livello di soddisfazione dei partecipanti rispetto al percorso
Diffusione e promozione della storia e della lingua rom e sinta	Realizzazione di corsi/lezioni in lingua, con l'attenzione alle diverse varianti e specificità	Numero di interventi realizzati Numero di partecipanti	Livello di soddisfazione dei partecipanti rispetto a quanto appreso
	Promuovere a livello accademico studi, ricerche e pubblicazioni sulle aree tematiche sopra citate nell'ambito di programmi universitari	Numero di studi e ricerche realizzati	Qualità e significatività delle ricerche realizzate
	Promuovere attività formative e campagne di sensibilizzazione interculturale nelle Pubbliche amministrazioni e sui territori sulla base della rilevazione del fabbisogno	Numero di attività formative e numero di campagne di sensibilizzazione realizzate Numero di partecipanti alle attività formative	Livello di soddisfazione dei partecipanti alle attività formative



PROCESSI DI INTERVENTO

4.1 Capacity building, empowerment e partecipazione

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 4 - Gli Stati membri dovrebbero, se del caso, rafforzare la partecipazione costruttiva e la consultazione dei Rom/Sinti, compresi donne, bambini, giovani, anziani e persone con disabilità, per fornire un sostegno efficace all'uguaglianza e alla non discriminazione dei Rom.

Il nuovo quadro comunitario e la Raccomandazione 2021/C 93/01 evidenziano la centralità della partecipazione sociale, politica, economica e civica di Rom e Sinti, con un accento su alcuni elementi:

- il sostegno alla cittadinanza attiva, in particolare delle donne e dei giovani rom e sinti;
- la promozione e lo sviluppo di capacità e competenze;
- l'educazione ai diritti umani e alle responsabilità;
- il coordinamento di risorse, le reti e le competenze in tutti i settori per aumentare il coinvolgimento dei giovani Rom nei processi decisionali e contribuire a rafforzare la loro leadership.

Prima di formulare proposte e articolare azioni si rende necessaria una premessa concettuale e metodologica, derivante dalle esperienze acquisite, anche in ambito accademico, nel corso decennale della Strategia RSC 2012-2020, in riferimento ai temi della *capacity building*, dell'*empowerment* e della partecipazione¹¹⁶. C'è un generale consenso sull'idea che l'attivazione di processi di empowerment costituisca una risorsa fondamentale per raggiungere gli obiettivi delle politiche di inclusione dei gruppi rom e sinti e che sia particolarmente utile per i gruppi più svantaggiati all'interno dell'universo *romaní*, ovvero giovani e donne. Questo assunto si accompagna al fatto che l'elaborazione di interventi per l'empowerment debbano però definire con chiarezza la dimensione in cui intendono operare, così da poter valutare gli effettivi risultati in termini di miglioramento o fallimento delle politiche adottate.

Dietro questo tema, che trova elementi di intesa tra istituzioni e associazionismo, si inseriscono, tuttavia, anche contraddizioni e rischi che, storicamente, hanno inficiato un pieno processo di inclusione sociale. Infatti, la presenza di Rom e Sinti o di realtà associative all'interno delle arene politiche locali o nazionali

¹¹⁶ La stesura di questo paragrafo è stata realizzata anche attraverso il contributo del prof. Ulderico Daniele, già coinvolto nelle attività di ricerca e analisi previste dalla Piattaforma Nazionale Rom e Sinti. Il testo offre spunti metodologici ed elementi di riflessione sull'approccio ai temi della partecipazione, presenti nel framework e nella Raccomandazione.



non costituisce di per sé un elemento di novità, soprattutto se si guarda agli scenari delle principali città italiane. Si dovrebbe al contrario partire dal fatto che la presenza e la partecipazione di Rom e Sinti, singolarmente, oppure all'interno di un processo associativo, ha rappresentato uno degli elementi costanti nei decenni '80 e '90 dello scorso secolo, anni in cui si consolidava il cosiddetto sistema dei "campi nomadi" nelle grandi città italiane, sia nelle fasi emergenziali della nascita di questo dispositivo, che nelle sue cicliche, e comunque emergenziali, ristrutturazioni fino al primo decennio del 2000. In quegli anni, paradossalmente, molte amministrazioni locali hanno convocato e coinvolto *leader* e rappresentanti rom e sinti nelle fasi di consultazione che precedevano gli interventi, riconoscendoli come interlocutori, senza di fatto fornire, tuttavia, la possibilità di discutere gli orientamenti generali delle politiche e delle azioni (già) stabilite. Questo modello ha funzionato non tanto come processo di co-progettazione quanto, piuttosto come elemento di legittimazione e giustificazione delle politiche pubbliche, rinforzando lo status-quo della separazione e della segregazione; inoltre questa modalità di partecipazione ha prodotto effetti di competizione, se non addirittura di conflitto, all'interno delle collettività, aumentando la distanza in termini di potere e possibilità. Questa premessa, seppur non esaustiva, diventa indispensabile in una fase in cui si è scelto di rafforzare un meccanismo di adesione reale, dal basso, che impegni le amministrazioni locali e nazionali ad allargare sistematicamente la partecipazione anche alle fasi di elaborazione delle politiche e ai processi di valutazione. Tali elementi di novità si erano già concretizzati nelle fasi di stesura della Strategia RSC 2012-2020 per poi rafforzarsi nettamente con la costituzione della Piattaforma Nazionale Rom e Sinti e del Forum delle comunità nel 2017. Si tratta, evidentemente, di un mutamento significativo che ha strutturalmente modificato l'arena della partecipazione, stimolando nuove forme di organizzazione a livello locale e, soprattutto, a livello nazionale promuovendo e sostenendo, al contempo, anche un ricambio generazionale.

All'interno del presente quadro strategico, l'intendimento è quello di proseguire e rafforzare questo approccio, anzitutto identificando con attenzione i destinatari delle misure di *empowerment*. In linea con le indicazioni comunitarie appare chiara ed evidente la necessità di sostenere attivamente alcune fasce della popolazione rom e sinti, in particolare le "donne" ed i "giovani". Tuttavia, anche in funzione di migliorare ulteriormente i processi di partecipazione politica, è necessario **comprendere le specificità storiche e sociali di queste fasce della popolazione** ricollocandole nei contesti dove si vuole intervenire per definire al meglio tanto le condizioni, i bisogni e le aspettative personali e collettive, quanto i cambiamenti effettivamente perseguibili. E' necessario, ad esempio, tenere costantemente a mente la parte di Rom e Sinti che vive in condizioni strutturali tali di fronte ai quali percorsi di *empowerment* possono apparire velleitari o, quantomeno, secondari: la povertà economica, il disagio abitativo, l'invisibilità amministrativa, e poi ancora la povertà educativa e le forme di discriminazione e di vero e proprio razzismo subite nei rapporti sociali informali e con le istituzioni sono elementi che già singolarmente rendono difficoltoso qualsiasi percorso di *empowerment* ma che alcuni fra Rom e Sinti devono invece spesso fronteggiare insieme¹¹⁷.

In questo senso, **una prima fase di ricerca partecipativa** (con giovani e donne rom e sinte) può rappresentare un'azione che permette di recuperare e legittimare la rappresentazione di sé, sfidando quelle stereotipate e discriminatorie che dominano nel discorso pubblico. Le conoscenze acquisite in fase di ricerca possono dunque rappresentare una risorsa efficace per raggiungere e coinvolgere coloro che hanno effettivamente bisogno di *empowerment* e per fornire loro strumenti e possibilità effettivamente praticabili nei

¹¹⁷ Su questo specifico aspetto per approfondimenti si veda, U. Daniele, *Questo campo fa schifo. Etnografia dell'adolescenza rom fra periferie e scenari globali*, Meti, Roma.



loro contesti di vita quotidiana. **La costruzione di alleanze e network più ampi** può rappresentare un successivo obiettivo significativo dei processi di *empowerment*, poiché metterebbe singoli e gruppi rom e sinti in una situazione di relazione paritaria, con persone o gruppi, più o meno formalizzati, che condividono le stesse condizioni di disagio e discriminazione, valorizzando la dimensione della territorialità. Inoltre, contesti di confronto e di elaborazione di questo tipo, possono funzionare anche su un piano simbolico e culturale, permettendo ai soggetti coinvolti di lavorare in maniera potenzialmente creativa su stereotipi e pregiudizi che riguardano sé stessi e gli altri.

Un compito trasversale, affidato alle istituzioni che sostengono processi di *empowerment*, è relativo alla necessità di esplicitare sempre gli obiettivi attesi di fronte ai soggetti coinvolti, prefigurando i mutamenti attesi rispetto allo scenario, preparandosi a gestire le potenziali situazioni di conflitto. Si tratta di un'assunzione di responsabilità istituzionale, una fra le poche possibili garanzie che i processi di *empowerment* producano effettivamente cambiamento sociale e non siano soltanto uno strumento retorico che legittima e garantisce il mantenimento dello status quo. In questo quadro, **una serie di azioni strategiche potrebbero rivelarsi utili ed efficaci:**

- La progettazione di **percorsi formativi** finalizzati alla **crescita delle competenze** e delle **conoscenze in settori generalmente non coperti** dai *curricula* scolastici ma che rappresentano ambiti importanti nella vita quotidiana (ad esempio le competenze digitali o l'alfabetizzazione finanziaria).
- La **costruzione di laboratori e spazi non istituzionalizzati** in cui favorire la circolazione di conoscenze e la libertà d'espressione, presidi territoriali in cui i giovani possano concepire e sperimentare nuove possibilità, forme di auto-narrazione e autorappresentazione, permetterebbe di lavorare sul piano dell'espressività, pensando in particolare alle fasce giovanili, e mettere a disposizione strumenti, risorse e competenze che possano favorire l'elaborazione e l'espressione delle proprie istanze attraverso registri e strumenti comunicativi diversi.
- Lo sviluppo di **collaborazioni e cooperazioni**, nel contesto nazionale (Agenzia Nazionale Giovani) e internazionale (Youth Department del Consiglio d'Europa¹¹⁸, network giovanili¹¹⁹ nell'ambito dell'associazionismo e del volontariato, ecc.), per promuovere attività di scambio e partenariati.
- La **promozione dell'occupazione dei Rom e Sinti qualificati presso le istituzioni pubbliche** al fine di rafforzare la diversità e le competenze e fornire modelli di riferimento positivo;
- Il supporto con altri stakeholder istituzionali per la creazione di **centri per l'innovazione sociale** (da sostenere anche attraverso il FSE+ attività transnazionali), focalizzati anche sulle esigenze di *empowerment* di Rom e Sinti.

¹¹⁸ Negli ultimi anni L'UNAR ha promosso una partecipazione competente e attiva dei giovani Rom e Sinti per accrescere il loro ruolo nelle azioni antidiscriminatorie, accostando tali percorsi a formazioni e approfondimenti specifici. L'Ufficio ha una collaborazione costante con lo *Youth Department* del Consiglio d'Europa, con cui organizza annualmente importanti eventi di formazione e sensibilizzazione sul contrasto all'antiziganismo e all'hate speech online, con la partecipazione di giovani attivisti, operatori dell'informazione, studenti delle scuole di giornalismo. In proposito si veda: <https://www.unar.it/portale/web/guest/-/perche-tanto-odio-seminario-di-formazione-sul-contrasto-all-antiziganismo-e-sull-hate-speech-online->

¹¹⁹ Sull'*empowerment* delle comunità *romaní* si può far riferimento ad alcuni modelli sperimentati nel corso degli anni e proposti, nell'ambito della consultazione, da associazioni del Forum delle comunità (Romà Onlus, Associazione romani, Stay Human Onlus), da anni impegnate nel coinvolgimento di giovani rom, sinti e *gagé* in attività di sensibilizzazione, formazione, mediazione interculturale.



BOX DI APPROFONDIMENTO N. 10

Empowerment e approccio di genere.**Contributi e proposte dalle associazioni impegnate sul tema¹²⁰**

La 7a Conferenza Internazionale delle donne rom e sinte organizzata nel 2019 sotto la Presidenza finlandese del Consiglio d'Europa ha riunito più di 130 donne, provenienti dal mondo accademico, dalle associazioni e dalle ONG impegnate nel settore. Il tema generale si è concentrato sull'“Accesso alla giustizia e ai diritti” con seminari su questioni complesse come l'allontanamento di minori Rom e Sinti dal contesto familiare, il tema dei matrimoni forzati, la prevenzione e lotta alla violenza domestica contro le donne. Le discussioni hanno portato a una serie di raccomandazioni tra cui:

- Valutazione delle modalità di accesso agli strumenti di tutela offerti dal sistema giudiziario da parte delle donne rom e sinte.
- Definizione di indicatori di parità di genere da inserire nelle strategie nazionali di inclusione, effettuando un'analisi comparativa dell'impatto delle politiche e dei programmi tra donne e uomini.
- Attività di risoluzione dei conflitti e di cooperazione con le autorità locali e le forze di polizia.

Altre proposte emerse dalle attività progettuali e dall'impegno recente degli attori coinvolti:

- Favorire la conoscenza e l'approfondimento di tematiche legate all'intersezionalità.
- Favorire il dibattito interno alla Piattaforma Nazionale Rom e Sinti sulle questioni legate alla parità di genere, alla violenza contro le donne, con un focus specifico sul tema delle discriminazioni interne.
- Favorire la partecipazione delle donne Rom e Sinte all'interno degli organi decisionali relativi alle politiche pubbliche e alla vita politica.
- Migliorare il livello di capacità di *leadership* delle donne Rom e Sinte anche rafforzando le associazioni già esistenti e sostenendo la creazione di nuove forme organizzative.

4.2 Riconoscimento giuridico e tutela delle minoranze

Uno dei nodi centrali legati alla piena inclusione delle persone rom e sinte nel nostro Paese resta quello del **mancato riconoscimento come minoranza**. Nell'ordinamento giuridico italiano, il concetto di minoranza risulta legato alla specificità linguistica e trova il suo fondamento nella Costituzione, che all'art. 6 recita: “*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”. Sul finire degli anni Novanta del secolo scorso il dibattito parlamentare che caratterizzò il riconoscimento delle minoranze storicamente presenti sul nostro territorio nazionale, ebbe come esito la legge n. 482 (del 15 dicembre 1999), “*Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche*”. La disposizione riconobbe dodici minoranze etno-linguistiche storiche (albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, francese, franco-provenzale, friulana, la-

¹²⁰ Questo report è stato elaborato e condiviso dall'associazione *Romni onlus/Rete Rowni*. L'impegno, anche all'interno del Forum delle comunità rom e sinte, è cresciuto e si è intensificato anche grazie all'attività di realtà e associazioni fortemente impegnate nelle tematiche di genere (come le ONG *Romni Onlus*, *Rom in progress*, *Amici di Zefferino*, *Associazione Liberi*).



dina, occitana e sarda) utilizzando come criterio guida quello linguistico accompagnato dalla localizzazione della minoranza in un territorio definito. Di fatto, a fronte di una complessità di definizione univoca, furono ignorate dal legislatore le specificità della lingua *romaní*, facendo prevalere il principio della “presenza territoriale” quale requisito fondamentale per il riconoscimento, escludendo dunque la minoranza rom e sinti in quanto “minoranza diffusa” sull’intero territorio nazionale e quindi priva di una concentrazione territoriale facilmente riconoscibile¹²¹. La tutela della minoranza dei Rom e dei Sinti fu quindi demandata ad una ulteriore definizione legislativa.

A partire dalla Strategia RSC 2012-2020 è proseguito il dibattito sul tema del riconoscimento legislativo delle comunità *romaní* come minoranza: *“In Italia, il nodo centrale resta quindi legato al mancato riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti in quanto minoranza, attraverso una legge nazionale omnibus, poiché, ad oggi, i Rom, i Sinti ed i Caminanti acquisiscono diritti de jure esclusivamente come individui; non hanno invece diritti in quanto “minoranza”, perché non sono ancora disciplinati in tal senso, da un punto di vista legislativo¹²²”*.

Inoltre, nelle Osservazioni del Governo Italiano sulla Terza Opinione del Comitato Consultivo sulla attuazione della Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali¹²³ (del 2011, coincidenti con il varo della Strategia RSC 2012-2020) si affermava, tuttavia, che *“independentemente dalla valutazione sull’adeguatezza o meno di queste misure pur in assenza di un riconoscimento delle comunità romaní come minoranza in senso formale, può ravvisarsi una forma di riconoscimento in chiave sostanziale. Dall’insieme dei provvedimenti adottati, non sembra potersi infatti desumere un rifiuto dell’ordinamento di riconoscere tout court Rom e Sinti quali minoranze nazionali. Appare piuttosto sussistere un riconoscimento implicito, settoriale e variegato che riflette, nella modalità degli interventi, la complessità dell’articolazione istituzionale del nostro ordinamento”*. Tale “riconoscimento implicito” si riflette abbondantemente nelle linee guida che l’Unione Europea ha fornito per la stesura delle Strategie Nazionali di Inclusione con la Comunicazione europea n. 173¹²⁴.

Nel **periodo 2001-2006** si susseguono una serie di proposte legislative, nelle quali vengono inclusi numerosi elementi di tutela relativi a questioni quali la cittadinanza, l’iscrizione anagrafica, il diritto di soggiorno, evidentemente riconducibili alla situazione vissuta dai Rom provenienti dalla ex- Jugoslavia. Altri elementi di interesse, trasversali alle proposte legislative, sono i riferimenti alla tutela della cultura e dell’identità, all’insegnamento della lingua *romani*, alla salvaguardia della libera circolazione sul territorio nazionale, con menzioni ad aree sosta e di transito attrezzate, che richiamano direttamente la legislazione regionale promulgata negli anni Ottanta. Sebbene le aree di intervento incluse nelle proposte legislative, coincidessero parzialmente con gli assi operativi della Strategia RSC 2012-2020, il linguaggio risultava ancora permeato da vocaboli e definizioni di carattere problematico¹²⁵.

121 Si veda anche P. Bonetti, A. Simoni, T. Vitale, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Atti del Convegno internazionale (Milano, 16-18 giugno 2010).

122 Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 18.

123 Si veda: <https://rm.coe.int/fcnm-leaflet-it-version-final/1680a42589>

124 Cfr. Comunicazione n. 173 del 4 aprile 2011, *“Un quadro dell’Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020”*, approvata dal Consiglio nella seduta del 23-24 giugno 2011, disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN>

125 La ricorrenza dei termini “zingari” e “nomadi” in riferimento ad ordinanze e atti amministrativi, uffici speciali o unità operative in funzione in alcune Amministrazioni locali, sono state negli anni oggetto di contestazione e, in alcuni casi di rimozione.



Più recenti sono il disegno di legge e le due proposte di legge orientate al riconoscimento delle peculiarità culturali di Rom e Sinti:

- il disegno di legge n. 770 “*Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti*”¹²⁶, presentato dal Senatore Francesco Palermo;
- la proposta di legge n. 3162/2015 “*Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, e altre disposizioni in materia di riconoscimento della minoranza linguistica storica parlante la lingua romaní*”¹²⁷;
- la proposta di legge n. 3541/2016 “*Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza storico-linguistica dei Rom e dei Sinti*”¹²⁸, mutuata interamente da un testo di iniziativa popolare¹²⁹ promosso dalla *Federazione Rom e Sinti Insieme* e da un Comitato Nazionale del quale sono parte diversi attivisti di ONG, oggi membri del Forum delle Comunità rom e sinte.

Appare utile, infine, una breve analisi comparativa sulle due proposte su cui si incentra l'attuale dibattito tra realtà associative, esperti e accademici impegnati sulla tematica: il già citato DDL S.770 “*Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti*” presentata dal Sen. Palermo e la proposta di legge *per il riconoscimento della lingua romaní come minoranza linguistica storica*, elaborata dal prof. Giovanni Agresti in cooperazione con alcune realtà associative, promossa recentemente dall'Unione delle Comunità Romanés in Italia (U.C.R.I.), ancora non presentata ufficialmente.

Attraverso la prima proposta (Palermo) si intendono perseguire, in linea di massima, i seguenti obiettivi:

- Il riconoscimento e la tutela della minoranza linguistica dei Rom e dei Sinti e dei suoi diritti culturali e linguistici, in conformità con l'art. 6 della Costituzione italiana che prevede che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche, e con i vigenti obblighi internazionali e comunitari dell'Italia;
- la previsione di azioni positive volte ad assicurare ad ogni appartenente alla minoranza pari opportunità per rimuovere quegli ostacoli che di fatto impediscono agli appartenenti alla stessa il raggiungimento dell'eguaglianza e della partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione.

La seconda proposta (Agresti) si concentra sul riconoscimento formale della lingua rom e sinta, agendo su due livelli:

- all'interno delle comunità *romaní* (*rom, sinte, kalè, manouches e romanichels*) come lo strumento più efficace per raggiungere una comune identità socio-culturale;
- all'esterno della minoranza *romaní* come un importante veicolo di legittimazione culturale e politica.

In conclusione, l'obiettivo del raggiungimento dello status di minoranza, sia esso legato a specificità culturali o linguistiche della comunità rom e sinta, contribuirebbe sul piano storico al riconoscimento delle perse-

126 Disponibile su: <https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/41204.htm>

127 Disponibile su: <https://www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3162>

128 Disponibile su: <https://www.camera.it/leg17/126?leg=17&idDocumento=3541>

129 Disponibile su: <http://lexsintiorom.blogspot.com/p/la-legge.html>



cuzioni e dello sterminio subite, garantendo un avvicinamento tra istituzioni, società e comunità rom e sinte, nello sforzo comune del superamento delle condizioni di disagio sociale, economico che riguardano, nello specifico, una parte di Rom e Sinti. In considerazione dell'entità degli ostacoli (marginalità estrema di alcuni gruppi e antiziganismo diffuso) che si frappongono all'ottenimento di questo risultato, l'UNAR, come Punto di Contatto Nazionale, proseguirà il lavoro di coordinamento e facilitazione del confronto e del dibattito al fine di rafforzare le proposte, le esperienze e la consapevolezza acquisita dai diretti interessati.

4.3 L'evoluzione della questione apolidia

Come evidenziato¹³⁰ già dalla Strategia RSC 2012-2020, la **correlazione** tra lo **stato di marginalità** di parte delle persone Rom che vivono in Italia e l'assenza di uno **status giuridico definito** è un elemento di estrema rilevanza poiché coinvolge la sfera della partecipazione civica e l'effettivo accesso ai servizi da parte delle persone. Con l'obiettivo generale di una comprensione accurata del fenomeno, oltre ad analizzare le posizioni di irregolarità anagrafica, documentale e di soggiorno, sanare le condizioni di apolidia *de facto* e garantire la regolarizzazione giuridica dello status posseduto, la Strategia RSC 2012-2020 aveva previsto nel proprio sistema di *governance* un Gruppo di lavoro *ad hoc*¹³¹, coordinato dalla Direzione Centrale per i Diritti Civili, la Cittadinanza, le Minoranze del Ministero dell'Interno. Le attività del gruppo di lavoro, che ha coinvolto anche UNHCR, UNAR, rappresentanti istituzionali e della società civile, hanno portato luce su una **realtà complessa, prospettando soluzioni di carattere differente, dall'intervento normativo ad hoc alla semplificazione amministrativa**. Parallelamente, nel corso decennale della Strategia RSC 2012-2020 si è assistito, inoltre, ad un **ridimensionamento del quadro iniziale** che vedeva nel numero di circa 15.000 le persone rom interessate da problematiche di carattere documentale¹³²: nuove indagini e rilevazioni a campione, riportate anche nell'Advocacy Paper "*Raccomandazioni del Tavolo Apolidia sulla protezione degli apolidi e sulla riduzione dell'apolidia in Italia*" prodotto dall'UNHCR e riferite ad alcuni contesti locali¹³³ danno contezza di un numero molto inferiore di persone "invisibili", anche in virtù dell'allargamento del contesto comunitario ad altri paesi e delle riforme che hanno interessato la legge sull'ottenimento della cittadinanza, soprattutto in riferimento ai minori. Nell'*advocacy paper* di UNHCR appena citato, nella sezione delle Raccomandazioni, viene indicata, in proposito, la necessità di un "*avvio di misure volte alla regolarizzazione dello status giuridico e alla tutela delle persone apolidi o a rischio apolidia appartenenti alle comunità rom, anche attraverso campagne di informazione, interventi mirati di verifica della cittadinanza che prevedano il coinvolgimento delle diverse controparti rilevanti, quali le amministrazioni locali, le questure, le prefetture e le rappresentanze straniere in Italia, e, in maniera residuale, il rilascio di un permesso di soggiorno al fine di permettere l'accesso alla procedura di determinazione dell'apolidia per via amministrativa*".

Nell'appendice dell'asse abitazione del presente documento strategico, è riportato un approfondimento contenente le linee guida elaborate alla luce di risultati e indicazioni della ricerca condotta da ISTAT sulle

¹³⁰ Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pp. 18-19.

¹³¹ Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 34.

¹³² Cfr. Strategia RSC 2012-2020, pag. 77.

¹³³ Cfr. UNHCR, *Raccomandazioni sulla protezione degli apolidi in Italia*, 2021, disponibile su: https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/11/Advocacy-Paper-Statelessness_Italy_ITA_Nov21_def.pdf Sul punto si veda anche il report prodotto dall'Associazione 21 Luglio, *Fantasma Urbani, La condizione giuridica dei rom di origine jugoslava negli insediamenti italiani*, pubblicato nel 2020, citato da UNHCR all'interno delle Raccomandazioni, disponibile su: <https://www.21luglio.org/2018/wp-content/uploads/2021/02/fantasma-urbani-edit.pdf>



transizioni abitative. wDi interesse specifico per il tema dello status giuridico è l'indicazione raccolta durante la rilevazione sui progetti di transizione abitativa condotti dagli enti locali in merito all'aver realizzato (o meno) *"nella fase di progettazione, uno studio preliminare sullo status giuridico dei potenziali destinatari e prevedere azioni di "emersione"*. Dai dati raccolti emerge come i problemi concernenti lo status legale (mancata regolarizzazione) delle persone potenzialmente beneficiarie siano stati riscontrati in 1/3 dei progetti (29 progetti su 89), mentre in 26 progetti su 29 sono state previste misure di accompagnamento alla regolarizzazione della condizione giuridica. L'indicazione dei ricercatori è quella di prevedere sempre uno **studio preliminare**, con la collaborazione della società civile, dell'associazionismo rom e sinto, delle prefetture e delle istituzioni interessate, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo di progetti più mirati ed efficaci. In particolare, l'attività volta alla regolarizzazione della situazione legale degli individui interessati dalle misure di accompagnamento, dovrebbe essere effettuata in via preliminare all'uscita dei bandi di accesso ai progetti.

Emerge, pertanto, la **necessità di proporre un'indagine conoscitiva** su base territoriale per avere un quadro aggiornato e approfondito, con la rilevazione di tipologie di situazioni ricorrenti e di procedure di soluzione dei casi. La necessità di ricomprendere un contesto decisamente mutato e la **legge di ratifica del 29 settembre 2015, n. 162**, con cui l'Italia ha aderito e dato esecuzione alla Convenzione delle Nazioni Unite sulla riduzione dei casi di apolidia, stipulata a New York il 30 agosto 1961, possono ridare **nuovo impulso alla "questione apolidia"**. In questo quadro si inserisce anche la previsione della **ricostituzione del Gruppo di Lavoro sullo "Definizione dello status legale"**¹³⁴.

Sulle gravi situazioni di esclusione e vulnerabilità, anche connesse allo status legale della persona, l'UNAR è intervenuto e intende intervenire, in funzione della propria mission istituzionale, per affermare il principio di non discriminazione e l'universalità degli interventi di sostegno alle persone vulnerabili e di tutela dei diritti (comprese misure di supporto speciale in contesti di emergenza, come avvenuto nella prima fase della pandemia da COVID-19), raccomandando l'estensione di presidi e aiuti alle persone prive di titoli di soggiorno e residenza.

BOX DI APPROFONDIMENTO N. 10

Accesso alla giustizia per le donne Rom: il progetto JUSTROM¹³⁵

Il Programma congiunto UE-CoE *"Accesso alla Giustizia per le donne rom"* (JUSTROM), al quale l'UNAR ha dato adesione e partecipato alle attività, si focalizza sulle discriminazioni multiple e mira a facilitare il miglioramento dell'accesso alla giustizia per le donne Rom in Bulgaria, Grecia, Italia e Romania.

Nel corso della terza fase del progetto (JUSTROM-3¹³⁶) in Italia ci si è focalizzati sui seguenti *target group*:

- Donne di origine rom, affinché possano agire come *leader* all'interno delle rispettive comunità per poter poi rivolgersi alle Istituzioni di interesse;

¹³⁴ Il Gruppo di lavoro viene definito nel Par. 2.2 del presente documento strategico.

¹³⁵ Si veda 1) <https://www.coe.int/en/web/roma-and-travellers> e 2) <https://pjp-eu.coe.int/en/web/access-to-justice-for-roma-women/beneficiaries>;

¹³⁶ Si veda: <https://pjp-eu.coe.int/en/web/access-to-justice-for-roma-women/about-justrom3>



- Professionisti del settore legale, giudiziario e carcerario¹³⁷ ;
- *Stakeholder* di livello locale (comprese le Università).

Le attività sono organizzate intorno ai seguenti clusters:

- Attività di sostegno per il rafforzamento delle donne rom a livello locale e per il rafforzamento del dialogo con le Autorità locali (per es. attraverso eventi di *awareness-raising*, sessioni di mentoring ed i c.d. *info days*).
- Attività di supporto giuridico, in materia di accesso alla giustizia, tra cui, inter alia, in materia di cittadinanza e apolidia.
- Attività di formazione.
- Scambio di esperienze attraverso azioni multi-stakeholder, tra cui visite di studio, seminari, eventi di visibilità, partecipazione ad eventi internazionali.

4.4 Indirizzo, monitoraggio e valutazione

Obiettivo generale (dalla Raccomandazione del Consiglio EU del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e Sinti - 2021/C 93/01):

Art. 15. Gli Stati membri dovrebbero consentire agli organismi per la parità di essere strettamente coinvolti nell'elaborazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella revisione dei quadri strategici nazionali per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom e nei pertinenti programmi di finanziamento dell'Unione

Il **sistema di monitoraggio e valutazione (M&E)** della Strategia verrà sviluppato sia relativamente alla Strategia nel suo complesso, che per un monitoraggio dell'efficienza e dell'efficacia dei singoli programmi che verranno promossi al suo interno. Un'azione specifica riguarderà il processo di lancio, sviluppo, promozione e realizzazione della governance della Strategia e dell'attuazione dei suoi sei Assi di intervento. Il monitoraggio comparerà lo stato di realizzazione delle azioni con scopo, obiettivi e azioni prefissate, fornendo regolare controllo del raggiungimento degli obiettivi intermedi prestabiliti. L'attività di monitoraggio sarà coordinata dal Punto di contatto nazionale (PCN) e prevedrà l'uso di **indicatori standardizzati di struttura, processo e risultato, e strumenti di raccolta e misurazione di attività e risultati**¹³⁸. Sistemi di raccolta dati verranno predisposti e ogni programma/progetto in attuazione degli Assi della Strategia avrà l'obbligo di raccogliere e trasmettere al PCN rilevazioni su base periodica degli indicatori prefissati. Le Amministrazioni pubbliche e i soggetti del privato sociale impegnati nell'implementazione delle misure della Strategia dovranno fornire all'Unità di Monitoraggio e Valutazione (M&E) del Punto di Contatto Nazionale, **su base trimestrale, rileva-**

¹³⁷ Aspetti di interesse su cui incentrare possibili interventi in ambito carcerario: 1) favorire visite e contatti con parenti e figli anche per i Rom che si trovano in condizioni di apolidia *de facto*; 2) incentivare l'impiego nel sistema penitenziario italiano di mediatori culturali Rom e Sinti con specifica formazione sulla tematica in oggetto.

¹³⁸ Nel 2020 l'UNAR ha implementato un progetto affidato all'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali (IRPPS) del Consiglio Nazionale delle Ricerche e finalizzato alla definizione di un piano di valutazione della Strategia RSC per gli anni 2012-2020. La progettualità ha avuto il duplice obiettivo di disegnare un quadro preliminare degli obiettivi raggiunti dalla Strategia nel 2012-2020 e di preparare un piano di analisi completo che potrà offrire un quadro valutativo completo sull'intero periodo di riferimento della Strategia, anche in connessione con il nuovo piano strategico.



zioni statistiche degli output e outcome delle progettualità promosse e/o delle fonti statistiche ufficiali disponibili per la misurazione delle aree tematiche della Strategia. Il team di valutazione dovrà monitorare sistematicamente e obiettivamente la rilevanza, l'impatto e il successo o meno della Strategia e dei suoi programmi.

Come indicato nella Raccomandazione e nella Comunicazione della Commissione Europea 620/2020¹³⁹, sarà prevista una **valutazione di midterm e una revisione del nuovo Piano strategico coerente** con i dati del monitoraggio e con le variazioni di elementi fondamentali del contesto.

A tal fine verrà promossa la costituzione e formazione di un'unità di M&E che coordinerà la **raccolta e analisi dei dati statistici** provenienti dalle amministrazioni e le fonti statistiche esistenti relativamente alle aree tematiche della Strategia. Altrimenti, potrà essere valutato l'eventuale outsourcing dell'intero assetto dell'azione di M&E.

Il **Team di monitoraggio** potrà fornire analisi puntuali e aggiornate volte a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività svolte dalla Strategia 2021-2027. Il servizio supporterà il PCN nella costruzione di un sistema permanente di M&E della Strategia, progettando e implementando uno o più strumenti per monitorare Strategia e programmi, per fornire informazioni utili alla progettazione al fine di migliorare gli interventi posti in essere. Impatto e progressi degli interventi per il raggiungimento degli obiettivi della Strategia saranno monitorati, e il sistema di M&E potrà essere anche oggetto di formazione di altri stakeholders interessati ad operazioni di rilevazione del dato, come le associazioni della Piattaforma Rom e Sinti, Comuni, regioni, ONG, sindacati, ONG, strutture sanitarie, scuole, ecc.).

Le informazioni disponibili saranno sistematicamente organizzate e aggregate verificando **fonti di monitoraggio** (es. Ministeri, Comuni, Organizzazioni non governative) **e risultati degli interventi** per verificare eventuali rimodulazioni e linee di indirizzo. Indicatori di struttura, processo e risultato saranno predisposti e utilizzati sulla base di una comparazione con analoghi strumenti sviluppati all'interno del *Working Party on the monitoring of the Roma Strategies* della EU Fundamental Rights Agency (FRA). L'Unità interna di monitoraggio e valutazione garantirà con una cabina di regia l'intero processo di monitoraggio della Strategia per una pianificazione di politiche e misure sempre più efficaci ed efficienti.

Repository: Gli esiti delle azioni di monitoraggio, così come i prodotti delle progettualità messe in campo, le misure attuate a livello di programmi istituzionali, i fondi pubblici impegnati e le buone prassi sviluppate, confluiranno in una banca dati digitale accessibile a tutti gli interessati, che permetterà a Rom e Sinti e al mondo dell'associazionismo di partecipare ai processi di controllo di esiti e risultati progettuali, nonché alla promozione di shadow reports sullo stato di attuazione e l'impatto della Strategia.

In conclusione, il quadro comunitario prevede e incentiva approcci e interventi regolati da una filosofia partecipativa e da principi di trasparenza. La Raccomandazione del Consiglio invita gli Stati membri a garantire finanziamenti a sostegno della pluralità e dell'indipendenza della società civile rom e sinta e di settore, comprese le organizzazioni giovanili, consentendo loro in tal modo di riferire e monitorare i quadri strategici nazionali, in qualità di organizzazioni indipendenti di controllo, e di mantenere la loro capacità amministrativa.

Si elencano di seguito alcune possibili tracce di intervento.

¹³⁹ Si veda il paragrafo III.1. *Guidance for national action following a common but differentiated approach*, nella Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - *A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation* - COM(2020) 620.



- Utilizzare metodologie di progettazione e valutazione partecipata prevedendo espressamente il coinvolgimento dei Rom e Sinti, anche con proposte formative per acquisire competenze base di metodi di monitoraggio e valutazione di progetti;
- Usare metodologie proprie della valutazione d'impatto e quindi valutare progetti dopo 2 e/o 5 anni dal loro termine;
- Usare metodologie SROI (Ritorno Sociale sull'Investimento) per valutare l'impatto economico delle attività realizzate nell'ambito della Strategia e fare in modo di utilizzare i dati emersi in campagne di comunicazione realizzate *ad hoc* e in percorsi di formazione per pubbliche amministrazioni, progettisti e stakeholder interessati.

4.5 Fonti di finanziamento nazionali e comunitarie

Alla realizzazione delle azioni e degli obiettivi di intervento in cui si articola la presente Strategia concorrono:

a) livello nazionale:

- i fondi statali già stanziati sui capitoli di rispettiva competenza delle Amministrazioni centrali per la realizzazione dei progetti e degli interventi previsti dalla normativa vigente;
- i fondi nazionali e comunitari afferenti ai programmi operativi nazionali finanziati con il Fondo Sociale Europeo e gestiti dalle Amministrazioni centrali;
- i fondi nazionali e comunitari afferenti ai programmi operativi nazionali finanziati con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale;
- le risorse aggiuntive che vengono rese disponibili su specifici capitoli di competenza del Dipartimento per le Pari Opportunità (Cap. 493 "Spese per gli interventi relativi ai diritti e alle pari opportunità" - e cap. 537 "Spese per il funzionamento dell'UNAR", Centro di Responsabilità 8 del Bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri per gli anni di riferimento del presente documento strategico), rispettivamente destinate alla realizzazione delle azioni di sistema della Strategia Nazionale da parte dell'UNAR nella sua veste di Punto di Contatto Nazionale.

b) a livello regionale e locale:

- i fondi afferenti ai programmi operativi regionali (POR) sono multisettoriali, individuali per singola regione e gestiti dalle Amministrazioni regionali;
- i fondi nazionali, regionali e locali autonomamente gestiti dalle Regioni e dal sistema delle autonomie locali nell'ambito delle competenze istituzionalmente loro assegnate ai sensi della normativa nazionale e regionale vigente nei settori oggetto degli assi di intervento.

Una quantificazione delle risorse economiche allocate per la realizzazione degli impegni della Strategia nazionale Rom e Sinti 2021 – 2030 **sarà disponibile solo a partire dal secondo trimestre 2022**. Infatti, l'ammontare del finanziamento della Strategia, perfettamente allineata per misure di intervento a quanto previsto dalla Programmazione dei fondi di Sviluppo Europeo 2021 -2027, potrà essere formalizzato soltanto una volta approvato dalla Commissione Europea il testo definitivo dell'**Accordo di Partenariato 2021-2027**. La quantificazione delle risorse prevederà una quota parte di risorse ordinarie nazionali e un impegno finanziario afferente a misure indirizzate all'inclusione di Rom e Sinti previste da parte dei Programmi regionali



(POR) e dai Programmi nazionali (PON). Andrà inoltre definito economicamente l'impatto degli impegni di spesa sui target della Strategia nell'ambito di più ampie misure di intervento di mainstreaming. Una volta approvato in via definitiva l'Accordo di partenariato (presumibilmente entro gennaio 2022), si dovranno attendere ulteriori tre mesi per l'invio e l'approvazione dei Programmi Operativi Nazionali e Regionali (entro aprile 2022). Solo allora sarà possibile procedere alla allocazione definitiva delle voci di budget previste per l'attuazione delle misure definite negli Assi della Strategia.

Focus sulla Programmazione comunitaria 2021-2027

In continuità con le politiche di integrazione socio-economica dei migranti e delle comunità emarginate attuate nel periodo di programmazione 2014-2020, e in linea con quanto delineato più in generale per le politiche di inclusione attiva, durante i lavori per la programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-2027, è stata condivisa l'opportunità di proseguire con un approccio che privilegi interventi personalizzati e integrati per l'inserimento socio-lavorativo di migranti e comunità emarginate, prevedendo un'offerta integrata di servizi (orientamento, accompagnamento, formazione e riconoscimento competenze, inserimento lavorativo, supporto abitativo, servizi sociali, accompagnamento a percorsi di imprenditorialità sociale ecc.), a cui accedere, anche attraverso lo strumento della dote individuale, già utilizzato nella precedente programmazione, che consente una presa in carico personalizzata ed integrata. In particolare, nell'ambito della programmazione 2021-2027, **l'obiettivo strategico di policy 4 (denominato OP4) "Europa più sociale ed inclusiva"**, prevede all'interno dell'Obiettivo specifico 8 FSE Plus, "Promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i rom", azioni per il superamento di pregiudizi e discriminazioni e della segregazione abitativa, per la promozione della parità di trattamento nell'accesso a istruzione e formazione, lavoro, servizi sociali e sanitari, con particolare attenzione a giovani, donne e minori appartenenti alle comunità rom e sinti.

Durante il percorso di confronto partenariale che coinvolge tutti i soggetti del partenariato istituzionale ed economico-sociale del Paese è stata segnalata l'esigenza di adottare una strategia che, con la regia delle Amministrazioni Centrali competenti per il coordinamento delle politiche di accoglienza e integrazione, sia condivisa tra i diversi livelli di governo, al fine di utilizzare in modo integrato e complementare tutte le fonti finanziarie disponibili (a partire dal Programma FAMI) e valorizzare le reti e i diversi attori pubblici (Enti locali, Istituzioni scolastiche e formative), Centri per l'Impiego, privati (imprese e agenzie per il lavoro) e del Terzo settore coinvolti nella programmazione delle misure di integrazione, nel coordinamento delle politiche e nella realizzazione degli interventi sul territorio. Per contribuire all'obiettivo strategico di policy 4 (OP4) "Europa più sociale ed inclusiva", oggetto del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni sui fondi, ed attuare i principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, l'Italia si trova a dover affrontare molteplici sfide che investono direttamente benessere e opportunità per una piena partecipazione alla vita sociale delle persone, in un contesto in cui le condizioni di diversi segmenti già vulnerabili della popolazione, (comprese le comunità Rom, le persone con disabilità e le persone con un background migratorio), si sono aggravate per effetto della pandemia. In particolare, le questioni da affrontare richiedono in generale un'intensificazione dell'azione ordinaria con riforme e investimenti nel campo delle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione, dell'inclusione e protezione sociale e della salute, funzionali, tra l'altro, alla concreta attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).



Alla luce dei numerosi interventi e dell'articolato mandato a cui deve rispondere, in Italia l'**Obiettivo strategico di Policy 4** (OP4) sarà attuato, in modo coordinato con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e con altri strumenti dell'Unione Europea, con Programmi regionali e con Programmi nazionali, che interverranno con il FESR e con il FSE Plus. Il concorso dei due fondi in questi ambiti di intervento vedrà l'azione del FSE Plus indirizzata a contribuire significativamente alla riduzione delle condizioni di svantaggio, all'accompagnamento delle persone e al rafforzamento dei servizi e l'intervento del FESR focalizzato sulla dotazione e sull'adeguamento infrastrutturale e tecnologico.

I Programmi Operativi Regionali (POR) che attuano l'OP4 interverranno, in particolare per rafforzare e innovare la filiera ordinaria dei servizi e perseguire standard comuni e livelli omogenei delle prestazioni tra le diverse aree del Paese (nel caso dei servizi sociali, dell'istruzione, della salute, delle politiche attive per il lavoro e della formazione) o per garantire l'attuazione di alcune misure ritenute prioritarie o strategiche su tutto il territorio nazionale o in alcune aree (nel caso di interventi a favore di alcuni target di popolazione; interventi per rafforzare le infrastrutture, l'assistenza sanitaria territoriale e i servizi sociali nelle città; interventi per valorizzare il contributo della cultura e del turismo in chiave di inclusione e innovazione sociale). Tali interventi in ambito nazionale garantiranno un livello minimo di investimenti e modalità unitarie negli ambiti individuati, in modo complementare alle strategie dei Programmi regionali che saranno definite sulla base dei fabbisogni specifici dei territori, pur nel rispetto del quadro normativo e degli orientamenti europei e nazionali.

Nella proposta di programmazione della politica di coesione 2021-2027, sono stati inseriti i programmi, previsti nell'ambito dei fondi oggetto dell'Accordo di Partenariato, che riguardano azioni di inclusione e protezione sociale e che di seguito vengono meglio descritti:

- il PON Sicurezza e legalità (FESR): si concentra principalmente su alcune priorità: sostenere la pubblica amministrazione nella lotta alla corruzione e il crimine organizzato, rendere più sicure le aree produttive, incrementare la diffusione della legalità e rinforzare le misure di supporto all'inclusione sociale attraverso la riabilitazione dei beni confiscati alla criminalità;
- il PON Salute (FSE Plus + FESR): si tratta di un Programma inedito, rivolto a superare le disparità territoriali e sociali attraverso il contrasto alla povertà sanitaria e il rafforzamento di medicina di genere, prevenzione e tutela delle persone con disagio psichico, in particolare tra le fasce più vulnerabili nelle regioni meno sviluppate.
- il PON Inclusione e lotta alla povertà (FESR + FSE Plus), ha come obiettivo quello di strutturare e rafforzare una rete di servizi di contrasto della povertà sull'intero territorio nazionale in grado di accompagnare l'erogazione di un beneficio economico;
- il PON Scuola e competenze FESR + FSE Plus: punta a creare un sistema d'istruzione e di formazione di elevata qualità, efficace ed equo per il contrasto alla povertà educativa e la dispersione scolastica, in particolare al Sud;
- il PON METRO plus e città medie Sud FESR + FSE Plus: potenzia l'analoga esperienza del ciclo precedente, estendendola anche alle città medie del Mezzogiorno e guardando in particolare al miglioramento della qualità della vita in periferie e aree marginali.



Nel corso del 2020 l'UNAR ha partecipato ai lavori per la programmazione della politica di coesione del periodo 2021-2027 promossa dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'impegno dell'Ufficio è stato rivolto alla discussione di nuove azioni programmatiche afferenti al quadro del Tavolo tematico relativo all'Obiettivo strategico di policy 4 (OP) "Un'Europa più sociale". Nell'ambito dell'OP4 sono state proposte azioni poi confluite nella bozza di Accordo di Partenariato inviata ai Servizi della Commissione Europea per il proseguimento del dialogo informale e presentate al partenariato. Per quanto riguarda le azioni proposte sul fronte del contrasto alle discriminazioni e dell'inclusione sociale dei soggetti più discriminati, come le comunità LGBT e le comunità rom e sinte, la Commissione Europea ha già fornito un grande impulso e spazio, anche attraverso i nuovi strumenti finanziari volti all'attuazione degli interventi su tale fronte nella programmazione fondi SIE 2021-2027. I contenuti delle proposte afferenti al Pilastro europeo dei diritti sociali riguardano pertanto l'inclusione dei gruppi vulnerabili e a rischio di discriminazione nell'ambito della programmazione FSE+ e FESR 2021-2027.

Tra i risultati attesi proposti si segnala l'esigenza di migliorare l'accessibilità e la qualità dei servizi ai cittadini per ridurre le disuguaglianze sociali e territoriali, in stretto raccordo con i soggetti del Terzo Settore; la necessità di incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la partecipazione, e migliorare l'occupabilità; l'urgenza di promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi e delle comunità emarginate come i Rom e i Sinti. A tal riguardo, si prevedono interventi volti a favorire programmi integrati per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale, che facilitino l'accesso a un'ampia gamma di servizi. Per le comunità rom e sinte sono previste azioni per il superamento di pregiudizi, discriminazione, segregazione abitativa, parità di trattamento nell'istruzione, formazione e accesso al lavoro, interventi di contrasto alla povertà estrema e alla marginalizzazione attraverso aiuti alimentari e materiali, avvio di percorsi di benessere e assistenza finalizzati all'autonomia: *housing first* e *housing led* a favore di individui senza dimora o a rischio di esclusione abitativa. Sono anche previsti interventi di contrasto al disagio abitativo di soggetti con fragilità sociali; servizi sanitari e *long term care* a favore di alcuni territori e *target* di popolazione per rafforzare la rete dei servizi territoriali e per ridurre le disuguaglianze nell'accesso alle prestazioni; programmi di innovazione sociale attraverso specifiche azioni volte a rafforzare le iniziative di attivazione dal basso e le risposte della P.A., azioni per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti vulnerabili.

Tra le priorità condivise nel Tavolo di Confronto Partenariale per la Politica di Coesione 2021-2027, con specifico riferimento alle comunità rom e sinte, sono state proposte priorità rivolte alla:

- Promozione culturale, integrazione e partecipazione ai processi sociali, governance e capacity building, attività di ricerca, monitoraggio e sensibilizzazione delle comunità rom e sinte;
- Rimozione degli ostacoli strutturali e simbolici per lo sviluppo delle opportunità educative e rimozione delle barriere di discriminazione per studenti rom e sinte delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di favorire la frequenza e il successo scolastico e la piena istruzione;
- Promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni e dei pregiudizi nella formazione professionale e nell'accesso al lavoro dipendente e autonomo per la comunità rom e sinte con particolare riferimento a giovani e donne;
- Rimozione di pregiudizi, stereotipi e discriminazioni e promozione della parità di trattamento nell'accesso alla prevenzione medico-sanitaria e ai servizi sociali e sanitari territoriali, con particolare riferimento alle fasce più vulnerabili della popolazione di origine rom e sinti;



- Rimozione dei pregiudizi, discriminazioni e conflitti sociali nell'accesso alle opportunità abitative per Rom e Sinti, in un'ottica partecipata di superamento di logiche emergenziali e di grandi insediamenti, attraverso lo sviluppo di opportunità locali per il superamento della marginalità abitativa fondate sull'equa dislocazione;
- Creazione e rafforzamento di reti interistituzionali territoriali di prevenzione e contrasto di antiziganismo/romofobia.



Indice delle principali sigle e delle abbreviazioni utilizzate nel documento

ASL - Azienda Sanitaria Locale;

ADI-ROM - Committee of Experts on Roma and Traveller Issues (Consiglio d'Europa);

ANCI - Associazione Nazionale dei Comuni Italiani;

ANPAL - Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro;

CEDAW - Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne;

CERD - Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale;

CEU CPS - Centro per gli Studi di Politica della Central European University;

CNR - Consiglio Nazionale delle Ricerche;

CRC - Convenzione sui diritti dell'infanzia;

CRPD - Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità;

DAD - Didattica a distanza;

DGR - Delibera di giunta regionale;

ECRI - Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza del Consiglio d'Europa;

ENI (codice) - Europeo Non Iscritto;

ERGO (Network) - European Roma Grassroots Organisations;

ERAC - European Roma Institute for Arts and Culture;

ERRC - Centro Europeo per i Diritti dei Rom;

EU o UE - Unione Europea;

FAMI - Fondo asilo migrazione e integrazione;

FESR - Fondo europeo di sviluppo regionale;

FSE - Fondo sociale europeo;

FSE+ - Fondo sociale europeo plus;

FSG - Fundación Secretariado Gitano;

FRA - Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali;

GDPR - General Data Protection Regulation;

ICESCR - Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali;

ICCPR - Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici delle Nazioni Unite;

IHRA - International Holocaust Remembrance Alliance;

INMP - Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà;

ISMU (Fondazione) - Iniziative e Studi sulla Multietnicità;

ISPO - Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione;

ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica;

LGBTI, LGBTIQ, LGBTIQ+ - acronimo di origine anglosassone utilizzato per indicare le persone lesbiche, gay, bisessuali, transessuali, transgender, intersessuali e queer. Il segno "+" rappresenta infine tutte le altre identità comprese nell'acronimo;

MLPS - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

MIUR - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (oggi Ministero dell'Istruzione e Ministero dell'Università e della Ricerca);

NEET (Not in Education, Employment or Training) - Indicatore atto a individuare la quota di popolazione di



età compresa tra i 15 e i 29 anni che non è né occupata né inserita in un percorso di istruzione o di formazione;

ODIHR - Ufficio per le istituzioni democratiche e i diritti umani;

ONG - organizzazioni non governative;

OSCAD - Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno

OSCE - Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa;

PA - Pubblica Amministrazione;

P.A.L. - Piani d'azione locali;

P.A.R. - Piani d'azione regionali;

PCN - Punto di Contatto Nazionale;

PNRR - Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza;

PO - Programma Operativo;

POC - Programma Operativo Comunale;

PON - Programma Operativo Nazionale (vedi, per esempio, PON "Inclusione", PON Metro, etc.);

REF - Roma Education Fund;

SIE - Fondi strutturali e di investimento europei

SPP - Sanità Pubblica di Prossimità;

SSN - Servizio Sanitario Nazionale;

STP (Codice) - Straniero Temporaneamente Presente;

TFUE - Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea;

U.C.R.I. - Unione delle Comunità Romanés in Italia;

UNAR - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica;

UNECE - Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite;

UNHCR - Agenzia dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per i Rifugiati;

UNICEF - Fondo delle Nazioni Unite per l'Infanzia

