

## LA STRATEGIA NAZIONALE E I PIANI REGIONALI SULL'INCLUSIONE E L'INTEGRAZIONE DEI ROM

*Carlo Stasolla, presidente Associazione 21 luglio*

### Dati numerici

A dispetto dell'attenzione spesso allarmistica prestata alle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti (RSC, d'ora in poi "rom"), in Italia i numeri relativi alla loro presenza sono esigui: stime fornite dalla Commissione Europea segnalano circa 180.000 individui che rappresentano lo 0,25% dell'intera popolazione. Stime fatte proprie dalla Strategia Nazionale d'Inclusione dei rom valutano che il 40% circa abbia meno di 14 anni e solo lo 0,3% ne abbia più di 60.

Nel 2000 l'Italia è stata definita il "Paese dei campi", l'unico Paese europeo che gestisce un sistema abitativo parallelo riservato a soli rom. Tutt'ora l'Italia continua a fregiarsi di questo titolo: da una mappatura condotta da Associazione 21 luglio nel 2016, è possibile quantificare in circa 28.000 unità le persone di etnia rom che vivono in emergenza abitativa, ovvero in baraccopoli formali, in baraccopoli informali, in micro insediamenti, in centri di raccolta rom. Circa 1.300 persone, in prevalenza sinti, vivono invece in una cinquantina di microaree collocate nell'Italia Centro-Settentrionale. Tali comunità rappresentano una realtà complessa quanto a provenienza, periodo storico di arrivo, livello di integrazione, status giuridico, caratteristiche culturali, etniche e linguistiche. I dati ufficiali disponibili sono scarsi e di difficile leggibilità e interpretazione. Le informazioni sono frammentate, talvolta approssimative e prevalentemente a dimensione locale.

### Contesto

La scarsa conoscenza e le interpretazioni fondate su un presunto nomadismo delle comunità rom, accompagnate da discriminazione, antiziganismo, indifferenza o precisa volontà politica, hanno influenzato fin dagli anni '80 le misure che hanno condotto alla "politica dei campi rom". Nel maggio 2008, in nome dell'allarme sociale e dei problemi di ordine pubblico e di sicurezza, il Governo italiano ha decretato lo "Stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi" nelle Regioni della Campania, Lazio e Lombardia, a cui nel 2009 si sono aggiunte il Piemonte e il Veneto. L'"Emergenza Nomadi" ha rafforzato la convinzione che i "campi nomadi" rappresentino l'unica soluzione per i rom in emergenza abitativa.

Dopo alterne vicende giudiziarie che hanno fatto seguito a ricorsi oppositivi, nell'aprile del 2013 la Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite ha chiuso la stagione dell'"Emergenza", considerata definitivamente illegittima.

In questo contesto, il 24 febbraio 2012 il Governo Italiano ha approvato la "Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti" (SNIR) elaborata dall'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

### La Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom (SNIR)

L'obiettivo generale della SNIR è di «promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale della comunità rom, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione e la partecipazione alla vita politica e sociale del Paese, nonché favorire il godimento dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia».

Tra gli assunti di rilievo della SNIR si rilevano l'impegno ad abbandonare definitivamente l'approccio emergenziale, improntato a una logica di sicurezza e controllo, e il definitivo abbandono della politica dei "campi nomadi", che ha «alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell'esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa». La SNIR rappresenta pertanto un decisivo cambio di rotta rispetto all'approccio securitario che permeava l'impianto emergenziale presentando elementi innovativi.

Attraverso un approccio integrato e fondato sui principi della concertazione e del coinvolgimento di tutte le parti interessate, sono state definite al suo interno quattro azioni di sistema per: aumentare il capacity building istituzionale e della società civile per l'integrazione dei rom; promuovere un sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni; programmare una strategia integrata di informazione, comunicazione e mediazione allo scopo di abbattere pregiudizi e stereotipi; elaborare e sperimentare un modello di partecipazione delle comunità rom ai processi decisionali nazionali e locali. Queste azioni di sistema sono state pensate con l'obiettivo di sostenere azioni specifiche all'interno di quattro linee di intervento settoriali riguardanti l'istruzione, il lavoro, la salute e l'alloggio.

### Analisi complessiva

Come rimarcato anche da vari enti di monitoraggio internazionale, l'attuazione della SNIR continua a soffrire gravi ritardi e risulta essere estremamente scarso il suo impatto operativo. Tra i principali limiti vanno segnalati l'assenza di indipendenza dell'UNAR e del potere coercitivo dello stesso, così come la mancanza di un budget specifico disposto per le sue azioni.

Un grave limite riguarda l'approccio top-down, con conseguente scarso o nullo coinvolgimento delle comunità rom e sinte.

Tutte le principali criticità che, a partire dal 2012, hanno riguardato l'attuazione della SNIR non sono state affrontate, con il risultato che la situazione, rispetto al passato, si presenta oggi pressoché immutata. L'assenza di una forte volontà politica e il conseguente scarso livello di priorità già registrati in passato sono rimaste invariate. Negli ultimi 24 mesi le problematiche legate all'aggravarsi della crisi economica e del fenomeno migratorio, hanno inoltre abbassato l'attenzione dei decisori politici sulle urgenze rilevate in ordine alla condizione delle comunità rom in emergenza abitativa.

In assenza di adeguati finanziamenti e di un raccordo costante tra autorità nazionali e locali, le politiche rivolte all'inclusione di rom e sinti sono state caratterizzate dalla disomogeneità e dalla discontinuità, con il risultato che per tutto il quinquennio che va dal 2012 al 2017, si è assistito all'adozione di numerose misure in netto contrasto con l'orientamento della SNIR. Sgomberi forzati, progettazione e costruzione di nuovi insediamenti per soli rom sono rimasti, in diverse Regioni italiane, un dato preoccupante. Alcuni rari esempi in controtendenza di interventi effettivamente in linea con la SNIR sono risultati isolati e non valorizzati, in assenza di un approccio sistematizzato che affronti la questione su scala nazionale.

### La questione abitativa

Nonostante l'avvio della SNIR, appare invariato negli anni il numero delle persone rom che continuano a vivere nei cosiddetti "campi nomadi" ed il diritto ad abitare in alloggi adeguati rimane uno degli aspetti più problematici e drammatici riguardanti l'inclusione delle popolazioni RSC, tanto è vero che nell'ambito della SNIR l'abitazione costituisce uno dei quattro assi di intervento con l'obiettivo di "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC".

Malgrado la SNIR si pronunci al riguardo in maniera chiara e nonostante sia ampiamente documentato come i “campi” provochino violazioni dei diritti umani, azzerino le opportunità di uscita da una condizione di marginalizzazione e siano insostenibili economicamente, vi sono, oltre a quelle che proseguono passivamente con il mantenimento di tali luoghi, numerose Amministrazioni Comunali che negli ultimi 5 anni hanno perseverato nella costruzione ex-novo di tali insediamenti.

Giunti oltre la metà dell’arco temporale complessivo di attuazione della SNIR, l’orizzonte del 2020 non può più rappresentare il traguardo: difficilmente verranno recuperati i ritardi accumulati e raggiunti gli obiettivi preposti nel 2012. Le nuove Amministrazioni in alcune delle città con le maggiori presenze di rom e sinti non hanno ad oggi fatto registrare particolari inversioni di tendenza nei loro approcci verso queste comunità, rendendo improbabile che nel breve periodo si assista a qualche sviluppo rilevante in quelle città che dovrebbero invece essere luoghi di intervento prioritario.

Trascorso metà dell’orizzonte di attuazione della SNIR, molte Amministrazioni locali continuano a operare in netto contrasto con essa e a reiterare la “politica dei campi”, trovando terreno fertile nell’assenza di meccanismi di coordinamento efficaci, di monitoraggio e di *accountability*. Il risultato è che tra il 2012 e il 2016 si è assistito in diverse parti del territorio al rifacimento e alla costruzione *ex-novo* di insediamenti per soli rom.

Questo approccio, che continua a intrappolare intere comunità ledendone i diritti e mantenendole ai margini della società, risalta per la sua insostenibilità non solo in termini sociali, ma anche economici. Non solo la “politica dei campi” erode risorse che potrebbero essere altrimenti investite per interventi volti alla desegregazione abitativa e all’inclusione sociale, ma reiterando le criticità stesse che la SNIR si pone di affrontare, con i suoi effetti ne ostacola e ritarda ulteriormente anche le possibilità di impatto.

Dal 2012 ad oggi, nel Nord Italia le nuove costruzioni hanno interessato i Comuni di Milano, Carpi e Merano, con interventi volti ad alloggiare circa 210 persone, per una spesa complessiva di circa 4.600.000 €. Lavori di rifacimento dei “campi”, con il contestuale trasferimento temporaneo dei circa 400 abitanti complessivamente interessati, sono stati eseguiti a Asti, Parma, Savona e Vicenza, per una spesa complessiva di circa 720.000 €. Risultano ancora in discussione, in fasi differenti di approvazione, i lavori per la costruzione di due nuovi insediamenti formali per soli rom nei comuni di Genova e Moncalieri, dove andrebbero ad alloggiare circa 280 persone in totale.

Tra il 2012 e il 2016 nel Centro Italia sono stati costruiti due nuovi insediamenti formali, nei Comuni di Roma e Pistoia, e inaugurato un centro di accoglienza per soli rom, sempre a Roma, interessando un totale di quasi 1.000 persone, a fronte di una spesa complessiva di circa 10.500.000 €. Lavori di costruzione di nuovi insediamenti formali sono al vaglio o in fase di avvio nei Comuni di Latina e Sesto Fiorentino, dove verrebbero alloggiate circa 400 persone, per una spesa complessiva di circa 1.600.000 €.

Nel periodo in questione il Sud Italia ha visto la realizzazione, in alcuni casi non ancora terminata, di otto nuovi insediamenti formali per soli rom, nei Comuni di Barletta, Catania, Cosenza, Giugliano, Lecce e Napoli. In tutto i nuovi insediamenti sono rivolti ad alloggiare oltre 1.400 persone e la loro costruzione ha complessivamente richiesto circa 4.625.000 €. In Sardegna, lavori di rifacimento straordinario hanno interessato il Comune di Sassari, e hanno coinvolto circa 60 persone. Risultano ancora in fase di pianificazione i lavori per la costruzione di due nuovi

insediamenti formali nei Comuni di Giugliano e Napoli, dove la loro realizzazione interesserebbe complessivamente circa 460 persone, a fronte di una spesa totale di circa 8.315.000 €.

Nel momento in cui si aggregano i numeri relativi alla “politica dei campi” nel quinquennio che è coinciso con la prima metà del periodo di attuazione della SNIR, si può meglio comprendere l’entità dell’ostacolo che queste misure rappresentano, sia in termini di ulteriore segregazione che di mole di risorse economiche impegnate: complessivamente tali interventi coinvolgono quasi 4.800 persone, per una spesa superiore ai 30 milioni di euro. Nel 2017 le Amministrazioni delle città di Roma e Napoli porteranno a termine la costruzione di 2 insediamenti per soli rom riservati a circa 750 persone per un costo superiore ai 2.000.000 €.

In considerazione di tali dati ne consegue come l’ambito in cui l’attuazione della SNIR ha fatto registrare i risultati più scarsi e deludenti è proprio quello abitativo. Nonostante la segregazione abitativa sia solo una delle molteplici facce della discriminazione e delle violazioni dei diritti umani che colpiscono le comunità rom e sinte in Italia, le evidenti ricadute della marginalizzazione sociale e spaziale e delle condizioni al di sotto degli standard sul godimento di numerosi altri diritti fondamentali (tra cui *in primis* quello all’istruzione, all’impiego, alla salute), lo rendono certamente un ambito di intervento prioritario sul quale però gli obiettivi assunti dalla SNIR appaiono assolutamente disattesi.