

Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom in emergenza abitativa in Italia



FIGLI DEI "CAMPI"

Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom in emergenza abitativa in Italia



PREI	FAZIONE	5
INTR	ODUZIONE	7
CAP	ITOLO I	
	L' "EMERGENZA NOMADI" ALLA STRATEGIA NAZIONALE	10
1.1.	DALLA DICHIARAZIONE DELLO STATO DI EMERGENZA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE	10
1.2.	DELLA CORTE DI CASSAZIONEL'APPROCCIO EMERGENZIALE E LA STAGIONE DEI CENSIMENTI	
1.3.	SU BASE ETNICALA STRATEGIA NAZIONALE D'INCLUSIONE DI ROM, SINTI E CAMINANTI	20
CAP	ITOLO II	
	OLITICHE LOCALI RIVOLTE ALLE COMUNITÀ ROM E SINTE	
	LA CITTÀ DI ROMALA CITTÀ DI MILANO	
	LA CITTÀ DI MILANOLA CITTÀ DI TORINO	
	LA CITTÀ DI NAPOLI	
2.5.	LA CITTÀ DI PISA	
2.6.	LA CITTÀ DI LECCE	
2.7.	LA CITTÀ DI COSENZA	
2.8.	LA CITTÀ DI PALERMO	36
2.9.	IL PAESE DI SAN NICOLO' D'ARCIDANO	37
CAP	ITOLO III	
IL DI	RITTO ALL'ALLOGGIO	43
	IL DIRITTO ALL'ALLOGGIO NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE	
3.2.	I MINORI E LE SOLUZIONI ABITATIVE RIVOLTE AI ROM	45
	3.2.1. GLI INSEDIAMENTI FORMALI: CARATTERISTICHE E IMPATTO	4.0
	SULL'INFANZIA	46
	3.2.3. LE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA PER SOLI ROM	
3.3.	IL "FILO ROSSO" DELLA DISCRIMINAZIONE	
<u>CAP</u>	ITOLO IV	
INSE	DIAMENTI INFORMALI E SGOMBERI FORZATI	65
4.1.		
	GLI SGOMBERI LEGALI E GLI SGOMBERI DAGLI INSEDIAMENTI ROM	
4.3.	GLI SGOMBERI DAGLI INSEDIAMENTI ROM	69
4.4.	VIOLAZIONI DEGLI STANDARD INTERNAZIONALI	/5

CAPITOLO V

IL DI	RITTO AL GIOCO	82
5.1.	IL DIRITTO AL GIOCO NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE	
	IL DIRITTO AL GIOCO NEGLI INSEDIAMENTI FORMALI	83
5.3.		
5.4.	IL DIRITTO AL GIOCO NEGLI INSEDIAMENTI INFORMALI	85
<u>CAPI</u>	TOLO VI	
IL DI	RITTO ALLA SALUTE	87
	IL DIRITTO ALLA SALUTE NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE	
6.2.	LA SALUTE DEI ROM	88
6.3.	LA COLLOCAZIONE DEGLI INSEDIAMENTI	90
6.4.	LA COLLOCAZIONE DEGLI INSEDIAMENTI E DEGLI ABITANTI	
6.5.	IL MALESSERE PSICOLOGICO	
6.6.	L'ACCESSO AI SERVIZI SANITARI	
6.7.	LA PREVENZIONE	100
6.8.	LA MORTALITÀ DEI MINORI	101
<u>CAPI</u>	TOLO VII	
IL DI	RITTO ALL'ISTRUZIONE	109
7.1.	IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE	109
7.2.	I BAMBINI ROM E LA SCUOLA IN QUATTRO CITTÀ	110
7.3.		112
	7.3.1. I bambini rom vengono a scuola «in modo improprio,	
	con vestiti strappati, maleodoranti, sporchi»	113
	7.3.2. «Il campo e lontano»	114
	7.3.3. Sgomberi forzati7.3.4. Accessibilità economica	115 116
	7.3.5. «A scuola mi sento trattato diversamente, mi sento escluso»	116 116
7.4.	LA TRAPPOLA DELLA DISCRIMINAZIONE	
<u>CAPI</u>	TOLO VIII	
IL DI	RITTO ALLA FAMIGLIA	123
8.1.	LE ADOZIONI DEI MINORI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E ITALIANO	123
	IL FENOMENO DELLA SOTTRAZIONE DEI MINORI ROM IN ITALIA	
8.3.	IL FENOMENO DELLE ADOZIONI DEI MINORI ROM NELLA CITTA' DI ROMA	126
CON	CLUSIONI	129

PREFAZIONE

IL DIRITTO ALLA VOCE, IL DOVERE DI ASCOLTARE

di Nando Sigona¹

La prima volta che ho visitato un campo rom c'era la guerra in Kosovo, in Italia arrivavano migliaia di profughi in cerca di protezione dalla violenza dei bombardamenti della NATO, delle milizie e dei paramilitari di tutte le parti. Arrivavano ad ondate, prodotti di scarto di una guerra iniziata dieci anni prima e che si propagava di provincia in provincia in quella che era stata la Jugoslavia. Molti di quei profughi che attraversavano il sottile confine tra l'Italia e la Slovenia o approcciavano le rocciose coste della Puglia su motoscafi veloci e barconi malandati erano cittadini jugoslavi di etnia rom.

Ma la stragrande maggioranza degli italiani non sapeva chi fossero i 'rom'. Nutriti da un'informazione limitata e di parte che raccontava la guerra per binomi, buoni o cattivi, senza sfumature, quelle famiglie in cerca di protezione umanitaria o erano albanesi, e pertanto meritevoli di supporto, o erano impostori che cercavano di trarre profitto dalla generosità dell'Italia. Una volta giunti in Italia ai profughi rom si presentava un ventaglio di scelte limitatissime, nella maggior parte dei casi la scelta era una sola: il campo nomadi. Nel campo nomadi, i profughi di guerra della Jugoslavia, che prima della fuga possedevano case e lavori più o meno stabili, diventavano 'i nomadi' dell'immaginario popolare nazionale. Attraverso il campo e nel campo, i profughi rom finivano col diventare quello che gli italiani volevano che fossero. E nei campi crescevano nuove generazioni di rom, a tutti gli effetti figli dei campi italiani.

Negli anni '90 la mancanza di schemi interpretativi e burocratici in grado di definire e governare la nuova presenza - soprattutto rom bosniaci, serbi, macedoni e kosovari - è stata compensata con l'adozione di schemi cultural-politici e strumenti amministrativi pre-esistenti radicati nell'immagine dello "zingaro nomade" e applicati di solito ai rom e sinti italiani².

Sono passati quindici anni, nuove ondate di rom sono giunte in Italia. I rom della Jugoslavia non fanno più notizia, ora tutti parlano dei rom romeni. Ma questo non significa che non siano più qui. Alcuni non vivono più nei campi, molti sono ancora lì. Nei campi sono nati centinaia di bambini rom, nati e cresciuti in Italia, anche se le nostre leggi spesso non li riconoscono e si ritrovano immigrati a casa loro, alcuni apolidi, senza alcun documento d'identità, né tantomeno cittadinanza. Italiani invisibili allo stato italiano, ma non per questo inesistenti.

I campi nomadi non sono nati con i profughi di guerra, erano già lì sia come manufatto che come idea nell'immaginario collettivo e politico degli italiani. Nascono negli anni '60 come 'camping etnici', una sorta di riserve indiane in salsa italica³ per poi venire istituzionalizzati a partire dagli anni '80 con le leggi regionali. Queste norme formalizzarono la creazione di accampamenti per la sosta con infrastrutture minime come la soluzione per eccellenza al 'problema dei nomadi', così si intitolavano le prime circolari ministeriali nel secondo dopoguerra che si occupa-

rono della situzione di Rom e Sinti italiani. I cosidetti campi nomadi autorizzati hanno aperto un percorso che ha poi prodotto numerose variazioni sul tema, come mostra bene questo studio. Non si tratta però unicamente di spazi creati dall'alto, l'etichetta 'campi nomadi' è stata appiccicata pure a spazi prodotti attraverso percorsi informali, agglomerati urbani più o meno marginali, talvolta più simili a favelas brasiliane che ai campi nomadi ufficiali. Cionostante si è preferiti leggere anche queste città informali in chiave etnica piuttosto che come manifestazioni di una mancanza di spazi e possibilità abitative 'normali'. Si è preferito l'eccezionalità perché sollevava meno problemi, anche quando poi si scopriva che i rom non erano gli unici che abitano i 'campi nomadi' e che in un'Italia impoverita e dove le risorse per il sociale svaniscono di giorno in giorno, non ci sono spazi per una parte di popolazione che cresce. Si è preferito l'eccezionalità anche quando veniva fuori che molti rom non vivono nei campi e ci sono città come Venezia o Firenze, per esempio, dove gli inserimenti abitativi dei rom nell'edilizia sociale si fanno da oltre un decennio e che i rom in graduatoria sono sempre più di quelli che l'edilizia comunale può ospitare - anche perché va detto ci sono pochi appartamenti che possono ospitare nuclei familiari numerosi. Non è raro sentire dire da coloro a cui questa realtà non piace, che 'i rom nelle case non sono veri rom'.

L'eccezionalità è stata ulteriormente istituzionalizzata negli anni recenti con l'introduzione per decreto del primo ministro dello 'stato di emergenza', inizialmente misura temporanea che è poi stata reiterata pigramente per alcuni anni, senza che il governo di turno si prendesse la briga di giustificarla più di tanto, quasi come se implicitamente si ritenesse superfluo dover spiegare l' 'emergenza' quando si tratta di rom⁴.

Questo studio contribuisce ad aprire una necessaria e tardiva finestra sull'infanzia nelle diverse incarnazioni contemporanee del 'campo nomadi' e lo fa con grande efficacia giustapponendo la realtà empirica alle norme vigenti e agli obblighi internazionali in materia di protezione dell'infanzia.

_

¹ Docente di sociologia delle migrazioni presso l'Università di Birmingham e ricercatore associato presso il Centro Studi sui Rifugiati (RSC) e il Centro su Migrazioni, Politiche e Società (COMPAS) all'Università di Oxford, è co-fondatore di OsservAzione (www.osservazione.org), gruppo di ricerca-azione contro la discriminazione di rom e sinti. Tra i suoi lavori: *Figli del ghetto: gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*, Civezzano, Nonluoghi, 2002; 'Rifugio Europa?' (a cura di), Studi Emigrazione, XLIII, 162, 2006; 'I confini del "problema zingari": rom e sinti nei campi nomadi d'Italia' in Colombo e Caponio (a cura di), *Migrazioni globali, integrazioni locali*, Bologna, il mulino, 2005; 'Identità contese: i romá kossovari tra Kossovo e Italia' in Saletti Salza e Piasere (a cura di) *Italia Romani IV. La diaspora dei rom dell'ex-Jugoslavia*, Roma, CISU, 2004. Ha inoltre curato due raccolte di saggi sui rom in Italia e in Europa per le riviste internazionali *Journal of Modern Italian Studies* (con Isabella Clogh Marinaro) e il *Journal of Ethnic and Migration Studies* (con Peter Vermeersch).

² Nando Sigona, Figli del ghetto. Gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari, Nonluoghi, 2002; Nando Sigona, Locating the 'Gypsy problem', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 31(4), pagg. 741–756, 2005.

³ Leonardo Piasere, Popoli delle Discariche. Saggi di antropologia zingara, CISU, 1991; Leonardo Piasere, Scenari dell'antiziganismo, Seid Editori, 2012.

⁴ Nando Sigona, 'The governance of Romani people in Italy: discourse, policy and practice', *Journal of Modern Italian Studies*, 16 (5), pagg. 590-616, 2011.

INTRODUZIONE

Il Consiglio d'Europa stima la presenza complessiva in Europa di 12 milioni di rom con una consistenza numerica nel nostro Paese stimata in 170-180 mila unità. Di essi, secondo i dati che emergono nel *Rapporto conclusivo dell'indagine sulle condizioni di rom, sinti e Camminanti in Italia*, curato nel 2011 dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, sono circa 40 mila quelli che vivono nei cosiddetti "campi nomadi", la maggior parte dei quali concentrati nelle periferie delle grandi città.

I "campi nomadi" nascono in Italia alla fine degli anni sessanta. Il primo viene realizzato nella città di Cuneo in seguito all'azione di un movimento che si batteva contro i ripetuti sgomberi forzati e in favore di un diritto allo stazionamento. Un secondo insediamento formale viene costruito a Lucca. «Essi – secondo l'antropologo Leonardo Piasere – rappresentavano uno dei primi momenti di incontro/scontro tra le comunità sinte e rom e le amministrazioni pubbliche, incontro/scontro costruito su un malinteso continuo e una contrattazione tutta da inventare. Questi campi nomadi erano pensati dagli Uffici tecnici comunali come una sorta di "camping etnici"»¹.

Dal 1984 alcuni legislatori regionali hanno tentato di offrire risposte alla cosiddetta "questione rom" emanando testi legislativi organici con l'intenzione di tutelare il diritto al nomadismo e allineandosi al presupposto che rom e sinti non fossero stanziali. Il legislatore regionale, convinto che i rom in quanto "nomadi" preferissero condurre una vita all'aria aperta e separata dalla società maggioritaria, ha previsto la creazione di insediamenti formali in aree più o meno attrezzate.

Oggi, a distanza di trent'anni, possiamo sicuramente affermare che l'obiettivo raggiunto dalle diverse leggi regionali nate con l'intento di "tutelare" una presunta cultura nomade, sia stato quello di produrre una linea di demarcazione istituzionale tra l'abitante del "campo nomadi" e la società maggioritaria. In Italia, denominata anche "il paese dei campi", con il "campo nomadi" si è materializzata una "politica securitaria" che definisce spazi chiusi, su cui concentrare su base etnica dei non-cittadini.

Diversi sono stati i prodotti scaturiti dalla politica della "campizzazione". Da una parte abbiamo gli insediamenti informali che consistono in abitazioni precarie (roulotte, baracche, tende) all'interno dei quali è spesso assente l'acqua corrente, sistemi fognari, illuminazione e riscaldamento. Quelli formali, invece, come detto, rappresentano dagli anni Ottanta la risposta istituzionale offerta dalle amministrazioni locali nel trovare soluzioni alle comunità rom e sinte presenti nel territorio. Negli ultimi anni un altro tipo di soluzione istituzionale è passata attraverso l'istituzione di centri di accoglienza riservati a soli rom, contrassegnati da standard di vivibilità più bassi rispetto alle altre strutture socio-assistenziali presenti sul territorio. Non mancano in alcune città i "campi tollerati" (a Roma) e quelli "consolidati" (a Milano), a metà strada tra gli insediamenti formali e gli informali.

Con il rapporto "Figli dei campi", l'Associazione 21 luglio ha inteso analizzare le condizioni di vita dei minori rom e delle loro famiglie che vivono negli insediamenti formali ed informali e nei centri di accoglienza in Italia. Per fare ciò si è deciso di operare un focus su alcune specifiche realtà locali secondo criteri numerici e geografici. Si sono inizialmente prese in esame le città in cui la concentrazione delle comunità rom risulta essere più consistente (nella sola città di Roma vivono un quinto dei rom in emergenza abitativa) alcune delle quali oggetto della Dichiarazione dello stato di emergenza del 21 maggio 2008 (Roma, Milano, Torino e Napoli). In seguito si è esteso lo squardo per scattare una fotografia che allargasse l'obiettivo su un territorio vasto ed eterogeneo. Dopo le quattro città sopra considerate si è deciso di puntare lo sguardo su Pisa, città particolarmente interessata da azioni di sgombero, Lecce, che da anni investe risorse umane ed economiche su un insediamento formale, Cosenza, abitata da uno dei più grandi insediamenti informali italiani e Palermo, che sta faticosamente compiendo lo sforzo di chiudere l'unico piccolo insediamento presente sul territorio comunale. In fase di monitoraggio si è aperta una piccola finestra sulla città di Latina, su cui insiste da anni l'insediamento di Al Karama, e il paese di san Nicolò d'Arcidano, in provincia di Oristano, che da 25 anni è abitato da una piccola comunità di rom provenienti dalla ex Repubblica Jugoslava.

L'"istantanea" che si è voluto scattare abbraccia un territorio vasto ed eterogeneo arrivando così a comprendere 9 Regioni italiane.

Il lavoro di monitoraggio negli insediamenti è stato svolto da osservatori dell'Associazione 21 luglio ed il periodo di riferimento va dall'inizio del 2010 al primo trimestre del 2013.

Per ognuna delle città che sono state oggetto d'indagine, la ricerca si è sviluppata utilizzando gli strumenti dell'indagine qualitativa, con la raccolta di documenti per l'analisi storica, giuridica, politica e sociale; attraverso l'osservazione diretta e interviste svolte dagli osservatori dell'Associazione 21 luglio a minori rom, ai loro genitori, ad assistenti sociali, a rappresentanti degli enti locali, a insegnanti, a medici e rappresentanti di associazioni del terzo settore.

Tra i diversi riferimenti normativi di "Figli dei campi" vi è la Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, adottata il 20 novembre 1989 con risoluzione 44/25dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e ratificata dall'Italia con Legge 176/1991. Questa garantisce, all'articolo 2, che i diritti del fanciullo siano applicati a tutti i minori (che, come specificato dall'articolo 1, includono tutte le persone al di sotto dei 18 anni di età), a prescindere da qualsiasi distinzione di razza, colore, genere, lingua, religione, opinione politica propria o dei propri genitori, origine nazionale, etnica o sociale, e condizioni economiche.

La ricerca si concentra pertanto sulle condizioni abitative dei minori rom nei "campi" formali, informali e nei centri di accoglienza e sulle modalità di attuazione degli sgomberi, con riferimento al diritto a un alloggio adeguato; sulla frequenza e il successo scolastico, con riferimento particolare al diritto all'istruzione; sulle possibilità di gioco nei "campi" e nei centri di accoglienza, in riferimento al diritto al gioco; sulla mortalità e le condizioni di salute dei minori rom che abitano nei "campi" e nei centri di accoglienza, in riferimento al diritto alla salute. In

alcuni capitoli si è preferito operare una comparazione tra le diverse città, mentre in altri si è optato per un'analisi delle problematiche comuni alle differenti aree geografiche analizzate.

"Figli dei campi" intende mostrare il punto di vista dei minori rom, descrivendo le loro condizioni di vita e analizzando se e come le politiche adottate dalle autorità italiane abbiano compromesso il godimento dei loro diritti fondamentali e il principio di non discriminazione.

¹L. Piasere, *Scenari dell'antiziganismo*, Seid Editori, Firenze, 2012, p. 114.

CAPITOLO I

DALL' "EMERGENZA NOMADI" ALLA STRATEGIA NAZIONALE

1.1. DALLA DICHIARAZIONE DELLO STATO DI EMERGENZA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

In data 21 maggio 2008, il presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi, a seguito di alcuni eventi criminosi che hanno coinvolto alcuni membri delle comunità rom, quali l'omicidio di una donna a Roma e le aggressioni avvenute ai danni degli abitanti di alcuni insediamenti rom nel quartiere Ponticelli di Napoli¹, dichiara, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.), lo «stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi»² e emette alcune ordinanze attuative con le quali i prefetti di Roma, Napoli e Milano vengono nominati commissari delegati «per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza» nelle regioni di Lazio, Campania, e Lombardia³.

Inizialmente, secondo il decreto del 21 maggio 2008, lo stato di emergenza, con durata annuale, sarebbe dovuto terminare il 31 maggio 2009. Contrariamente a quanto previsto, il 28 maggio 2009, con un nuovo DPCM, il Presidente del Consiglio dei Ministri proroga lo stato di emergenza al 31 dicembre 2010, estendendolo a sua volta alle regioni del Pie-

monte e del Veneto⁴. In data 1° giugno 2009, vengono emanate altre due ordinanze di attuazione del decreto di emergenza con le quali si nominano i prefetti delle città di Torino e Venezia commissari delegati per le regioni di Piemonte e Veneto⁵. Trascorsi così più di due anni dalla dichiarazione dello stato di emergenza, il DPCM del 17 dicembre 2010 ne proroga la durata al 31 dicembre 2011 nelle cinque regioni interessate⁶.

Secondo il testo del provvedimento, la dichiarazione dello stato di emergenza si renderebbe necessaria per «l'estrema criticità determinatasi» a causa della «presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane [e] considerato che detti insediamenti, a causa della loro estrema precarietà, hanno determinato una situazione di grave allarme sociale, con possibili gravi ripercussioni in termini di ordine pubblico e sicurezza per le popolazioni locali [...] che mettono in serio pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica [...]»⁷.

Sempre secondo il testo della dichiarazione «[...] la predetta situazione, che coinvolge vari livelli di governo territoriale, per intensità ed estensione, non è fronteggiabile con gli strumenti previsti dalla normativa ordinaria»⁸.

AREE DI INTERVENTO E COMPITI DEI COMMISSARI STRAORDINARI PER L'"EMERGENZA NOMADI"

Le ordinanze⁹ (n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008) indicano le aree di intervento e i compiti dei commissari straordinari:

- definizione dei programmi di azione per il superamento dell'emergenza;
- monitoraggio dei campi autorizzati in cui sono presenti comunità nomadi ed individuazione degli insediamenti abusivi;
- identificazione e censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari presenti negli insediamenti attraverso rilievi segnaletici;
- eventuale adozione di provvedimenti di allontanamento o di espulsione;
- individuazione di siti idonei alla realizzazione di nuovi "campi" autorizzati;
- azioni di sgombero dagli insediamenti informali;
- realizzazione di interventi volti a ripristinare livelli minimi di prestazioni sociali e sanitarie;
- realizzazione di interventi finalizzati a favorire l'inserimento sociale delle persone trasferite negli insediamenti autorizzati e contrasto dei fenomeni del commercio abusivo, dell'accattonaggio e della prostituzione;
- monitoraggio e promozione dei percorsi di scolarizzazione e di avviamento professionale;
- l'adozione di ogni misura utile e necessaria per il superamento dell'emergenza.

Nel realizzare i suddetti compiti, i commissari straordinari possono agire in deroga ad alcune norme, tra cui numerose disposizioni della Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, che contiene importanti garanzie a tutela di persone interessate da procedimenti amministrativi, tra cui ad esempio le azioni di sgombero.

Il 1° luglio 2009, il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio con sentenza n. 6352 si pronuncia riguardo a un ricorso presentato congiuntamente dal Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC) e dai sigg. H.S. e A.R., avverso la dichiarazione dello stato di emergenza, le ordinanze da essa derivate e i regolamenti firmati dai commissari delegati per la gestione dei "campi" formali di Lazio e Lombardia¹⁰.

Il TAR in questa sede, pur non pronunciandosi in favore di gran parte delle doglianze esposte, tra cui l'illegittimità della dichiarazione dello stato di emergenza, accoglie in parte il ricorso annullando: a) art. 1 comma 2, lettera c) delle ordinanze del 30 maggio 2008, laddove consentono di procedere sic et simpli-

citer all'identificazione delle persone, anche minori di età, attraverso rilievi segnaletici; b) le norme dei regolamenti che stabiliscono la presenza di un presidio per il controllo delle presenze negli insediamenti, il subordinare l'ammissione nei «villaggi» alla firma di un atto di impegno al rispetto delle norme di regolamento interno, e il rilascio ed utilizzo di un tesserino identificativo per l'accesso al «villaggio», in quanto in violazione dell'art. 16 della Costituzione ossia de «[...] i diritti di libera circolazione, di soggiorno, di vita di relazione» e costituendo, tra l'altro, «una ingiustificata interferenza nella vita privata e familiare dei destinatari, siano essi ospiti o loro parenti e amici»¹¹; c) le norme dei regolamenti degli insediamenti che in qualche modo incidono sulla

libertà del soggetto di scegliere la propria attività lavorativa.

Contro la sentenza del TAR, l'Avvocatura dello Stato presenta ricorso di fronte al Consiglio di Stato, presentando al contempo un'istanza cautelare. Il Consiglio di Stato decide quindi, con ordinanza 4233/2009, di sospendere in via "cautelare" l'efficacia della sentenza impugnata in attesa di un'approfondita valutazione del merito¹².

Il 16 novembre 2011 il Consiglio di Stato con sentenza n. 6050 statuisce «l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008»¹³ in quanto:

- non si evincono precisi dati fattuali che autorizzino ad affermare l'esistenza di un nesso di causalità fra l'insistenza sul territorio d'insediamenti "nomadi" e una straordinaria ed eccezionale turbativa dell'ordine e della sicurezza pubblica nelle aree interessate;
- il riferimento a «gravi episodi che mettono in pericolo l'ordine e la sicurezza pubblica» non risulta supportato da una seria e puntuale analisi dell'incidenza sui territori del fenomeno considerato, ma soltanto dal richiamo di specifici ed isolati episodi i quali non possono dirsi ex se idonei a dimostrare l'asserita eccezionalità e straordinarietà della situazione:
- vi è difetto nell'istruttoria e nella motivazione retrostante alla dichiarazione dello stato di emergenza; infatti in nessuna parte degli atti che hanno condotto all'adozione del decreto del 21 maggio 2008 è possibile rinvenire le tracce di un pregresso infruttuoso impiego degli strumenti ordinari, ovvero circostanze di fatto da cui poter evincere in maniera chiara e univoca l'inutilità del ricorso ad essi.

Così come pronunciato dal Consiglio di Stato,

l'illegittimità del Decreto del Presidente del Consiglio di Ministri del 21 maggio 2008 comporta di conseguenza la caducazione, per illegittimità derivata, non solo delle ordinanze presidenziali del 30 maggio 2008 di nomina dei commissari delegati per l'emergenza, ma anche di tutti i successivi atti commissariali, in quanto adottati in carenza di potere. Infine, il Consiglio di Stato, considerando illegittimo tutto l'impianto emergenziale, conferma l'illegittimità dei regolamenti firmati dai commissari delegati per la gestione dei "campi" formali di Lazio e Lombardia.

Nel febbraio 2012 il Governo italiano presenta ricorso per Cassazione, configurando nella sentenza del Consiglio di Stato impugnata un eccesso di potere giurisdizionale sotto il profilo di sconfinamento nella sfera del merito. Secondo l'Avvocatura dello Stato infatti, la dichiarazione di emergenza è un atto di alta amministrazione e pertanto il sindacato giurisdizionale di legittimità sul corretto esercizio del potere di alta amministrazione non potrebbe spingersi più in là della verifica di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una motivazione che appaia congrua, coerente e ragionevole. Quindi secondo il Governo, il Consiglio di Stato non si limita ad un sindacato di natura "estrinseca e formale" circoscritto alla verifica dell'«esistenza di una motivazione che appaia congrua coerente e ragionevole» come per gli atti di alta amministrazione, ledendo di conseguenza la sfera di indirizzo politico-amministrativo riservata al Governo¹⁴.

Il ricorso per Cassazione presentato dal Governo, nonostante ne sia stata ribadita la natura "tecnica"¹⁵, produce ambiguità sulle reali intenzioni riguardo le politiche italiane rivolte alle comunità rom e sinte, dato che in precedenza il ministro per la cooperazione e

l'integrazione Andrea Riccardi, in carica dal novembre 2011, ha più volte sottolineato la necessità di abbandonare l'ottica securitaria e relegare l'approccio emergenziale al passato¹⁶.

Il 9 maggio 2012 il Consiglio di Stato accoglie l'istanza di sospensione della sentenza 6050 del 16 novembre 2011 presentata dall'Avvocatura di Stato in concomitanza al ricorso in Cassazione, ravvisando la necessità di permettere di «portare a compimento le procedure in itinere, date le gravi consequenze non solo patrimoniali, che deriverebbero da un'interruzione delle attività avviate in esecuzione degli atti oggetto di impugnazione e annullamento»¹⁷. Tale ordinanza sospende l'esecutività della sentenza n. 6050/2011 in attesa del giudizio di Cassazione.

Il Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC) esprime preoccupazione al riguardo, ammonendo il Governo dal riprendere qualsiasi attività anti-rom, temendo ripercussioni negative sulle condizioni abitative delle comunità rom¹⁸. Sulla stessa linea si schierano Associazione 21 luglio, Amnesty International, Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Human Rights Watch e Open Society Justice Initiative, che peraltro invitano il Governo italiano a non perseverare nel tentativo di rovesciare la sentenza del Consiglio di Stato, temendo che questo possa aprire la strada a ulteriori abusi nei confronti delle comunità rom e sinte¹⁹.

La Corte Suprema di Cassazione a Sezioni Unite Civili con sentenza n. 9687/2013 depositata in data 22 aprile 2013, si pronuncia sul ricorso presentato dal Governo contro la sentenza del Consiglio di Stato che nel novembre 2011 ha dichiarato l'illegittimità dell'"emergenza nomadi", rigettandolo e sancendo quindi la chiusura della stagione emergenziale.

La sentenza della Cassazione chiude formal-

mente la stagione della cosiddetta "emergenza nomadi". Tuttavia, il cambio di direzione paventato anche dalle parole di diversi rappresentanti istituzionali, tarda ancora a palesarsi nella sostanza: non è prevista alcuna modalità di accesso ad un rimedio effettivo per le violazioni dei diritti umani provocate nel contesto emergenziale, la prassi di riferirsi alle comunità rom e sinte con il fuorviante appellativo "nomadi" rimane ampiamente in uso, si continua ad assistere a sgomberi forzati che non rispettano le garanzie procedurali previste dagli standard internazionali e i "campi" continuano ad essere la principale soluzione abitativa verso cui le autorità indirizzano le famiglie rom e sinte in condizione di emergenza abitativa.

1.2. LA NECESSITÀ DI DISPORRE DI DATI SULLE COMUNITÀ ROM E SINTE, L'APPROCCIO EMERGENZIALE E LA STAGIONE DEI CENSIMENTI SU BASE ETNICA

In Italia, come prima azione nel quadro della cosiddetta "emergenza nomadi", sotto l'egida dell'urgenza e in un'ottica securitaria, in varie città italiane hanno avuto luogo censimenti gran parte dei quali svolti su base etnica.

Come ben evidenziato dalla Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato nel Rapporto Conclusivo dell'Indagine sulla Condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia²⁰, vi è una sostanziale assenza di «dati certi sul numero della popolazione Rom presente in Italia e in Europa, sul livello di istruzione e di disoccupazione, sull'aspettativa di vita e sulla mortalità infantile, sulla situazione abitativa e sul tasso di disoccupazione, sulla percentuale di stranieri e apolidi e sull'accesso ai servizi sociali, sanitari e di welfare. Non si conosce il reddito medio o

il grado di integrazione»²¹. Lacuna questa comune anche ad altri Paesi europei²² e che purostacolo focalizzare troppo è di а correttamente i problemi e a sviluppare politiche e utilizzare le risorse disponibili per la loro concreta risoluzione²³. La mancanza di indicatori per valutare i cambiamenti delle condizioni nel tempo e di statistiche disaggregate non rendono possibile la facile individuazione di obiettivi, degli strumenti necessari per persequirli e la valutazione dell'impatto delle singole decisioni.

Tuttavia la necessità di disporre di informazioni e dati disaggregati si scontra con questioni storiche e normative²⁴. Nel passato la raccolta di dati su base etnica ha dato luogo a schedature razziali, servendo come base per individuare intere comunità, famiglie e singoli individui, e procedere al loro sterminio ad opera del nazi-fascismo²⁵. In molti Paesi dell'Unione Europea la raccolta sistematica su base nazionale di dati etnici è pertanto vietata da norme costituzionali o di legge le quali si

basano sul principio di non discriminazione oltre che su quello del rispetto della vita privata²⁶. Ciononostante in questi ultimi anni a livello europeo si sente la pressante necessità di raccogliere informazioni disaggregate sui rom così come sulle altre minoranze, al fine di consentire alle istituzioni di adottare misure volte a favorire l'inclusione sociale ed economica di questi gruppi e di contrastare più efficacemente il razzismo e la discriminazione nei loro confronti²⁷.

La dichiarazione dello stato di emergenza del 2008, in relazione agli insediamenti di "comunità nomadi", ha infatti previsto tra le sue attività quella di identificazione e di censimento delle persone, anche minori di età, e dei nuclei familiari rom attraverso la raccolta di rilievi segnaletici. Tra i primi interventi previsti, figura il censimento condotto nel corso del 2008 che ha coinvolto rom e sinti abitanti negli insediamenti formali e informali di Napoli, Roma e Milano²⁸.

IDENTIFICAZIONE E CENSIMENTO DELLE COMUNITA' ROM A NAPOLI

A Napoli il censimento viene organizzato e realizzato a partire dal 2008 dalla Prefettura, dalla Questura e dalla Croce Rossa Italiana a partire dal "campo" informale di via Cupa Perillo a Scampia. Il censimento è realizzato su base volontaria e l'identificazione avviene, per tutti, attraverso il rilievo foto-segnaletico.

«Nel 2008 quando stavamo al campo di là a Secondigliano sono venuti e non è successo niente. Ci hanno fatto le fotografie e ci hanno preso le impronte, ci hanno dato un foglio ma questo foglio non vale niente. Ai bambini non l'hanno fatto. Solo a chi aveva più di 14 anni. Non ci hanno rilasciato nessun documento, solo la carta di censimento con la fotografia e il numero di persone che viveva in casa»²⁹.

Il numero totale delle persone identificate a Napoli e provincia è di 2.754 di cui 1.419 minori.

Tale intervento, accompagnato da dichiarazioni politiche dai toni particolarmente forti, ha finito per provocare la reazione critica di numerosi organismi internazionali ed europei.

Primo fra tutti il Parlamento Europeo che, con risoluzione del 10 luglio 2008, ha esortato «le autorità italiane ad astenersi dal procedere alla raccolta delle impronte digitali dei rom,

inclusi i minori [...] in quanto ciò costituirebbe chiaramente un atto di discriminazione diretta fondata sulla razza e sull'origine etnica, vietato dall'articolo 14 della CEDU, e per di più un atto di discriminazione tra i cittadini dell'Unione Europea di origine rom e gli altri cit-

tadini, ai quali non viene richiesto di sottoporsi a tali procedure», ritenendo inoltre «inammissibile che, con l'obiettivo di proteggere i bambini, questi ultimi vedano i propri diritti fondamentali violati e vengano criminalizzati»³⁰.

IDENTIFICAZIONE E CENSIMENTO DELLE COMUNITA' ROM A MILANO

Il censimento a Milano condotto nel luglio 2008 dalle autorità rivela che la popolazione rom a Milano è pari a 2.128 persone di cui 1.331 residenti in "campi" autorizzati³¹.

«La nostra famiglia, tutta la nostra famiglia è italiana, abbiamo i documenti, lavoriamo, paghiamo le tasse, luce e acqua, i nostri figli vanno a scuola. In Comune, dove ho lavorato per 23 anni, e in Prefettura lo sanno perfettamente. Arrivare all'alba, circondare il campo e illuminarlo con le lampade, svegliarci e metterci in fila e fare la fotocopia del nostri documenti è stato molto più che umiliante. Sanno chi siamo, conoscono la famiglia, mio padre è medaglia d'oro al valore civile. Perché questo blitz di evidente matrice razziale? Sono arrivati alle cinque e mezzo, hanno circondato il campo, lo hanno illuminato, sono venuti casa per casa, roulotte per roulotte, ci hanno svegliato, ci hanno fatto uscire, hanno fotografato le case e poi i nostri documenti. Hanno finito intorno alle sette e mezzo. lo credo che tutti debbano sapere e capire cosa sta succedendo: sono italiano, sono cristiano e sono stato schedato in base alla mia razza. Rimanere in silenzio oggi vuol dire essere responsabili dei disastri di domani»³².

Nel corso del censimento effettuato da parte degli agenti di polizia, si procede alla verifica dei documenti di riconoscimento, bambini inclusi, e alla trascrizione di tali dati in schede predisposte a tale uso.

Ad esso sono seguite le denunce e le critiche da parte del Consiglio d'Europa³³, incluse quelle del Comitato Consultivo per la Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali,³⁴ e dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa³⁵.

In risposta alle critiche espresse dalle istituzioni europee, e a seguito di uno scambio di corrispondenza con la Commissione Europea, il Governo italiano tramite le «Linee guida del Ministero dell'Interno, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008 n. 3676, 3677 e 3678 concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni di Lazio, Campania e Lombardia»³⁶ dif-

fuse il 17 luglio 2008, ha tentato di limitare la portata delle critiche ad essa addotte fornendo, sulla carta, dei dettami chiari sul metodo e i criteri secondo cui eventuali censimenti avrebbero dovuto esser condotti³⁷.

Le "Linee guida" stabiliscono che:

le operazioni di censimento non devono riguardare particolari gruppi o individui, ma
piuttosto tutte le persone che abitano negli
insediamenti formali e informali, indipendentemente dalla loro nazionalità, gruppo
etnico o religione e dovranno esser condotte
nel rispetto dei diritti fondamentali e della
dignità delle persone, con esclusione di qual-

- siasi dato non pertinente, in particolare di quelli attinenti all'etnia e alla religione;
- le attività di censimento devono esser strumentali al raggiungimento delle finalità di carattere sociale, assistenziale e di integrazione;
- non deve esser realizzato alcun database ad hoc, e che in ogni caso è necessario rispettare le norme nazionali ed internazionali a tutela della privacy;
- i rilievi dattiloscopici devono essere effettuati secondo le ordinarie procedure previste dalla legislazione vigente, nei casi in cui l'identificazione, che deve essere certa, non sia altrimenti possibile in base a documenti disponibili e circostanze attendibili, sulla base di quanto previsto dal Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza e relativo regolamento di esecuzione;
- specifica attenzione è dovuta all'identificazione dei minori: l'acquisizione delle im-

pronte digitali potrà riguardare i soggetti che siano maggiori di 14 anni, salvo che non sia possibile una identificazione in altro modo. Per i minori di tale età, ma maggiori di 6 anni, le impronte potranno essere acquisite solo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno, ove richiesto da coloro che ne esercitano la potestà, secondo quanto previsto dal regolamento UE n. 380/2008, ovvero, nei casi necessari, attraverso il raccordo con la competente Procura della Repubblica presso il Tribunale per minorenni e a mezzo della Polizia giudiziaria. Al di sotto di tale fascia di età, i rilievi dattiloscopici potranno essere disposti, d'intesa con la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni, solamente in casi eccezionali, da parte della Polizia giudiziaria, nei confronti dei minori che versino in stato d'abbandono o si sospetta possano essere vittime di reato.

IDENTIFICAZIONE E CENSIMENTO DELLE COMUNITA' ROM A ROMA

Nel dicembre del 2009 le autorità amministrative del Comune di Roma, in accordo con il prefetto e commissario straordinario per l'"emergenza nomadi", avviano le procedure di raccolta di rilievi dattiloscopici e fotografici negli insediamenti romani, finalizzati al rilascio della tessera DAST³⁸ e all'eventuale richiesta di protezione internazionale per coloro che abbiano bisogno di ottenere un permesso di soggiorno per motivi umanitari al fine di regolarizzare la propria posizione giuridica. A dispetto di quanto previsto dalla normativa vigente, i rilievi interessano non solo gli apolidi di fatto, ma anche le persone rom in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi membri dell'Unione Europea e le persone rom cittadine di un Paese terzo e in possesso di un permesso di soggiorno e di regolari documenti di riconoscimento³⁹.

«Ci hanno portato con l'autobus [in Questura]. Hanno chiamato cinque, sei famiglie al giorno. Lo dovevo fare per forza, se no, mi mandano fuori. Ci hanno preso le impronte senza bambini piccoli. Hanno fatto tutto quanto. Hanno misurato l'altezza e hanno fatto le impronte. lo già l'avevo fatto un anno e mezzo fa per i documenti perché io prima avevo un contratto a tempo indeterminato. Me l'hanno fatto alla Questura grande di Roma. lo avevo passaporto e carta di identità e gliel'ho fatta vedere a loro. Ma loro hanno fatto lo stesso. Mi hanno detto che serviva per fare delle tesserine [Dast], così siamo a posto. Ma così non si può fare. Se hai fatto qualcosa di male sì, ma se no non si può fare così! lo non ho niente»⁴⁰.

A Roma vengono rilevati casi in cui minori rom, indipendentemente dall'età e dallo status giuridico, sono stati oggetto dei rilievi fotografici e dattiloscopici. Dal 3 novembre 2009 al 24 novembre 2011 la Questura di Roma identifica 3.145 persone⁴¹.

Dopo la diffusione delle Linee Guida, nel maggio 2009 l'emergenza è stata estesa ad altre due regioni: Piemonte e Veneto. Le operazioni di censimento si sono svolte nelle città interessate dai DCPM, e non solo, seguendo modalità simili. Nella maggior parte dei casi si è rilevato come le operazioni di censimento non abbiano rispettato né le condizioni poste dalla normativa internazionale ed europea né tantomeno abbiano tenuto conto delle direttive impartite dalle cd. "Linee guida" del Ministero dell'Interno diramate nel luglio 2008.

Identificazione e censimento delle comunita' rom a cosenza

L'episodio di Cosenza risulta un esempio emblematico di come le comunità rom e sinte siano state destinatarie di una schedatura su base etnica anche al di fuori delle aree interessate dal decreto emergenziale. Il 1° ottobre 2009 a Cosenza, con una massiccia operazione congiunta di Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza e Corpo Forestale dello Stato, in collaborazione di Vigili del Fuoco e 118, viene eseguito il primo censimento dei rom rumeni che vivono nel "campo" informale di Vaglio Lise, lungo il fiume Crati, a Cosenza⁴². In quella occasione, dopo aver trattenuto decine di persone, compresi i minori, per diverse ore, il prefetto di Cosenza, su segnalazione della Questura, notifica 90 ordini di allontanamento da territorio nazionale poiché non in grado di indicare la data di ingresso in Italia, di dimostrare mezzi leciti di sostentamento, e in stato di senza dimora costituendo pertanto «una potenziale minaccia concreta ed effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo incompatibile la civile convivenza»⁴³.

«Hanno preso i documenti. Le famiglie con bambini li hanno messi all'alba nel pulmino della polizia. Hanno preso le impronte digitali».⁴⁴

Contrariamente a quanto prescritto, i dati in questione risultano essere stati raccolti:

- senza consenso informato degli interessati;
- riportando dati quali l'origine etnica, senza che agli interessati venisse richiesto espres-
- samente il consenso;
- non fornendo alcuna informazione circa le finalità della raccolta e della loro conservazione.

raccolta e trattamento dei dati personali – normativa rilevante

TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI ALL'INTERNO DELL'UE

L'Unione Europea ha fornito agli Stati membri delle direttrici chiare e precise sulla raccolta e sul trattamento dei dati personali. La direttiva 95/46/CE⁴⁵ chiarisce infatti come i sistemi di trattamento dei dati siano vincolati al rispetto della libertà e dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, ed in particolare al rispetto del diritto della vita privata. Secondo la stessa, poi, per poter procedere alla raccolta e al trattamento dei dati sensibili, tra i quali rientra certamente l'appartenenza etnica, occorre rispettare alcuni principi in base ai quali i dati sensibili devono essere:

- trattati lealmente e lecitamente;
- rilevati per finalità determinate, esplicite e legittime, e successivamente trattati in modo non incompatibile con tali finalità;

- adeguati, pertinenti e non eccedenti il rispetto delle finalità per le quali vengono rilevati e/o per le quali vengono successivamente trattati;
- conservati in modo da consentire l'identificazione delle persone per un arco di tempo non superiore a quello necessario al conseguimento delle finalità per le quali sono rilevati o sono successivamente trattati.

Nell'articolo 8 della direttiva viene vietato in maniera esplicita il trattamento dei dati che rilevano l'origine razziale o etnica eccezion fatta per alcune circostanze specifiche quali, ad esempio, in presenza del consenso dell'individuo, o se sia necessario proteggere un interesse vitale dell'individuo impossibilitato a fornire il proprio consenso.

DIRITTO AL RISPETTO DELLA VITA PRIVATA E FAMILIARE

L'Art. 17 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici sancisce il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare: «Nessuno può essere sottoposto ad interferenze arbitrarie o illegittime nella sua vita privata, nella sua famiglia, nella sua casa o nella sua corrispondenza [...]».

La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, all'Art. 8 dispone che «ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Sul tema è chiara anche la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha sancito come nella definizione di vita privata e familiare si include «l'identità etnica dell'individuo» e che i rilievi dattiloscopici e fotografici equivalgono a «dati personali», quindi compresi nell'art. 8, giudicando quindi che ai sensi di tale articolo «la sola conservazione dei dati relativi alla vita privata di un individuo equivale a un'ingerenza»⁴⁶.

DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE

Il principio di non discriminazione è presente in svariati strumenti internazionali a tutela dei diritti umani, a livello europeo l'art. 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo proibisce la discriminazione nel godimento dei diritti in essa contenuti, mentre l'art. 1 del Protocollo 12 contiene un divieto generale di discriminazione nel godimento di «tutti i diritti previsti dalla legge».

L'Unione Europea ha adottato la Direttiva 2000/43/CE sul principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, stabilendo che «il principio di parità di trattamento comporta che non sia praticata alcuna discriminazione diretta o indiretta a causa della razza o dell'origine etnica [...] a) sussiste discriminazione diretta quando, a causa della sua razza o origine etnica, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe stata un'altra in una situazione analoga [...]»⁴⁷.

In vari casi si è rilevata la prassi di procedere alla raccolta dei rilievi foto dattiloscopici al di fuori delle ipotesi espressamente previste, tra cui particolarmente rilevante la pratica di effettuare i rilievi anche quando l'interessato era in possesso di regolare documento d'identità con il quale era possibile identificarlo in maniera certa. In alcune città la schedatura ha interessato anche i minori rom di età inferiore ai 14 anni, mentre vi sono diversi episodi in cui le persone coinvolte riportano di essersi dovuti sottoporre a rilievi di gruppo oppure casi in cui è stato effettuato il rilievo della presenza di eventuali tatuaggi.

In ogni caso, sebbene ufficialmente la raccolta dei rilievi fosse slegata dall'appartenenza a un determinato gruppo etnico, nei fatti le attività ad essa connesse hanno interessato esclusivamente insediamenti abitati

da appartenenti alle comunità rom e sinte, profilandosi quindi come una schedatura su base etnica dal carattere fortemente discriminatorio, vista l'assenza di una giustificazione ragionevole e oggettiva a supporto di tale trattamento differenziato.

IL CARATTERE DISCRIMINATORIO VIENE RICONOSCIUTO IN TRIBUNALE

Un'importante riconoscimento, seppur tardivo, in tema di illiceità delle procedure di identificazione, così come condotte, arriva dal Tribunale Civile di Roma che con Ordinanza del 27 maggio 2013⁴⁸ si pronuncia circa un'azione civile contro la discriminazione⁴⁹ promossa da un rom cittadino italiano, in possesso di documento di riconoscimento in corso di validità, sottoposto a rilievi foto dattiloscopici da parte della Questura di Roma.

Nel gennaio 2010 il rom, nel corso del trasferimento forzato dal "campo tollerato" di Casilino 900, viene condotto con la sua famiglia presso l'Ufficio Immigrazione del Comune di Roma per essere sottoposto alle procedure di fotosegnalamento che, nel caso specifico, prevedono il rilievo delle impronte, la foto singola e familiare, la misurazione dell'altezza.

Il Tribunale di Roma grazie ad una ricostruzione dei fatti puntuale e con il supporto della giurisprudenza amministrava sul tema della cosiddetta "emergenza nomadi", riconosce che l'identificazione attraverso i rilievi segnaletici di persone munite di validi documenti di riconoscimento è contraria alla legge, invasiva della libertà personale e non giustificata da alcuna esigenza, e ravvisa nello stesso una discriminazione basata sulla provenienza etnica, poiché il ricorrente «di etnia rom, cittadino italiano munito di documento, era stato senza ragione identificato mediante rilievi segnaletici in quanto coinvolto in un'operazione i cui destinatari di fatto erano gli appartenenti alla comunità rom».

Il giudice, infine, riconosce nella medesima sede il carattere discriminatorio della conservazione dei dati acquisiti attraverso tali modalità di identificazione e conseguentemente ordina la distruzione di tutti i documenti contenenti dati sensibili creati a seguito della procedura di identificazione così come condotta.

La necessità di disporre di dati disaggregati sulle comunità rom e sinte al fine di formulare e predisporre politiche sociali adeguate è stata più volte sottolineata e, ad oggi, la carenza di questo supporto pare continuare a influire pesantemente sulla possibilità di orientare efficacemente gli interventi e misurarne impatto e risultati. Per questo la raccolta di una tale base informativa continua ad essere necessaria e urgente, ma essa dovrebbe essere adeguatamente collezionata, rispettando il principio di

non discriminazione e tutelando la privacy delle persone coinvolte.

Una tale attività deve quindi risultare totalmente slegata da concezioni securitarie ed emergenziali, e strutturarsi su metodologie del tutto differenti da quelle tipiche delle azioni di foto-segnalamento che hanno accompagnato l'avvio dell'"emergenza nomadi", configuratesi come una schedatura su base etnica spesso seguita da interventi lesivi dei

diritti umani, di cui i ripetuti sgomberi e trasferimenti forzati previsti dai *Piani Nomadi* di Roma e Milano sono l'esempio più eclatante.

1.3. LA STRATEGIA NAZIONALE D'INCLUSIONE DI ROM, SINTI E CAMINANTI

Durante la vigenza dell'"emergenza nomadi" è pervenuto da parte della Commissione Europea un ulteriore impulso mirato a una maggiore ed effettiva inclusione delle comunità rom nell'ambito dei paesi membri dell'Unione Europea.

Il 5 aprile 2011, con Comunicazione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, la Commissione Europea ha presentato il documento "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom fino al 2020"⁵⁰ con il quale gli Stati membri sono stati invitati a presentare le rispettive strategie nazionali di inclusione rivolte alle comunità rom. In tale documento si afferma a chiare let-

tere che l'inclusione dei rom rappresenta una priorità dell'Unione Europea, nonostante la generalizzata situazione di crisi economica che la attraversa.

La Commissione ha ritenuto infatti che l'adozione di strategie nazionali di inclusione (variabili a seconda delle dimensioni di ogni Paese e della consistenza della popolazione rom che vi risiede) possa contribuire in maniera efficace a cambiare le condizioni di vita delle comunità rom⁵¹. In particolare, la Commissione ha identificato come settori chiave su cui articolare le strategie quelli dell'istruzione, deldell'assistenza l'impiego, sanitaria dell'alloggio, richiedendo agli Stati membri di presentare, entro la fine del 2011, un piano strategico volto al miglioramento delle condizioni delle comunità rom e alla loro effettiva inclusione sociale, composto da vari interventi integrati tra loro, focalizzati soprattutto sui quattro temi fondamentali. Il Governo italiano ha adottato la Strategia Nazionale di Inclusione di Rom. Sinti e Caminanti nel febbraio 2012.

LA STRATEGIA NAZIONALE DI INCLUSIONE DEI ROM SINTI E CAMINANTI PRESENTATA DALL'ITALIA

Il 28 febbraio del 2012 viene presentata dal governo italiano, tramite l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), che ricopre in questa sede anche la funzione di Punto di Contatto nazionale, la Strategia Nazionale d'Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti. Obiettivo generale della Strategia Nazionale è quello di promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità rom, sinti e caminanti, 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 il godimento dei diritti garantiti dalla Costituzione e dalle Convenzioni internazionali ratificate dall'Italia.

I presupposti della Strategia sono:

- il superamento definitivo dell'approccio emergenziale: «sottrarre il fenomeno RSC ad una trattazione meramente emergenziale, riduttiva dal punto di vista politico ed istituzionale, soggetta a storture o strumentalizzazioni di tipo mediatico e potenzialmente subordinata ad approcci solo emotivi o contingenti»;
- il definitivo abbandono della politica amministrativa 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»;

- l'abbandono della «ormai superata» concezione del nomadismo, «termine superato sia da un punto di vista linguistico che culturale e che peraltro non fotografa correttamente la situazione attuale»;
- il superamento definitivo dell'approccio assistenzialista;
- l'adozione di un approccio basato sui diritti, tenendo in considerazione i "10 principi base per l'inclusione dei rom" formulati dalla Decade per l'Inclusione dei Rom⁵²;
- un maggiore e più efficace utilizzo delle opportunità di finanziamento a livello UE.

Obiettivi della Strategia Nazionale per il biennio 2012–2013:

- lo studio della condizione giuridica dei rom;
- la definizione di un disegno di legge che porti al loro riconoscimento come minoranza nazionale;
- l'attivazione di nuovi piani d'inclusione, anche a livello locale e regionale;
- la creazione di un gruppo di lavoro che permetta di superare il *gap* informativo e statistico⁵³ che, in concertazione con la Fundamental Rights Agency⁵⁴, realizzi uno studio (da replicare periodicamente) sulle condizioni delle comunità rom in Italia;
- la creazione di un gruppo di lavoro congiunto (che coinvolga anche rappresentanti di ONG e rappresentanti della comunità rom) con l'obiettivo di esaminare le problematiche relative al riconoscimento giuridico dei rom provenienti dall'ex Repubblica Jugoslava e degli apolidi di fatto;
- l'attivazione, tramite l'UNAR, di una rete di osservatori e di centri territoriali antidiscriminazione e di un sistema informatico di monitoraggio dei media che permetta di individuare ed isolare i fenomeni di discriminazione nelle testate giornalistiche;
- la sperimentazione di un modello di partecipazione delle comunità rom ai processi decisionali che le riguardano.

La Strategia si propone di articolare l'intervento, attraverso l'adozione di un approccio integrato, sui 4 assi fondamentali individuati dalla Commissione europea: istruzione, alloggio, impiego e salute. Inoltre, il documento affronta la questione della regolarizzazione delle situazioni di apolidia di fatto, e pone l'attenzione sulla necessità di contrastare il diffuso fenomeno dell'antiziganismo e delle condotte discriminatorie ad esso legate.

Nel marzo del 2012 il Commissario europeo incaricato di valutare le strategie presentate dai Paesi membri ha espresso scetticismo, definendo le strategie «belle parole»⁵⁵ carenti di sostanza. In particolare il Commissario Reding ha rilevato la generale assenza di obiettivi concreti e quantificabili e di meccanismi efficaci di monitoraggio. Anche la European Roma Policy Coalition⁵⁶ ha presentato nello stesso periodo un'analisi preliminare delle strategie, sottolineando tra le principali criticità l'assenza diffusa di misure orientate alla lotta alla discrimina-

zione e, in particolare, all'antiziganismo.

A maggio dello stesso anno la Commissione Europea ha diffuso la prima valutazione dettagliata delle strategie presentate, articolata lungo le quattro aree di intervento individuate. Nel documento della Commissione l'Italia non viene riportata come esempio di good-practice in nessuna delle aree d'intervento⁵⁷ e viene evidenziato come solo 12 Paesi membri (tra cui l'Italia non figura) nelle loro strategie abbiano identificato chiaramente

delle fonti di finanziamento e abbiano presentato un ammontare specifico dedicato a politiche di inclusione rivolte ai rom. In particolare l'analisi della strategia italiana evidenzia la presenza di propositi positivi, ma sottolinea in tutti i settori di intervento una carenza di obiettivi quantificabili e la mancata identificazione delle risorse necessarie per l'avanzamento delle attività, raccomandando infine la necessità di realizzare un robusto meccanismo di monitoraggio e valutazione.

Nonostante la Commissione si sia impegnata a fornire una valutazione annuale dell'andamento dell'applicazione delle varie strategie, essa non detiene potere sanzionatorio per imporre correzioni ai Paesi membri, ma può solo limitarsi ad esercitare pressione politica su di essi.

Il 26 giugno 2013 la Commissione Europea ha diffuso la seconda valutazione delle strategie nazionali di inclusione dei rom, concentrandosi su quanto i Paesi membri hanno fatto per assicurare le necessarie precondizioni strutturali ai fini di una efficace messa in opera delle politiche di inclusione contenute nelle rispettive strategie. Nonostante si registrino progressi da parte di alcuni Stati, il quadro generale rimane deludente e viene sottolineata la lentezza nel realizzare le precondizioni necessarie. Per questo la Commissione ha deciso di annettere al documento di valutazione anche una serie di raccomandazioni specifiche al fine di quidare i Paesi membri verso una più rapida ed efficace implementazione delle rispettive strategie.

http://www.asqi.it/public/parserdownload/save/opcm.1.qiuqno.2009.piemonte.pdf;

http://www.asgi.it/public/parserdownload/save/opcm.1.giugno.2009.veneto.pdf.

¹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights and quartiere di Ponticelli, 2008, disponibile su

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/196-Incid-Report-Italy-08_it.pdf.

² Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008, Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, 21 maggio 2008, disponibile su http://www.governo.it/Governo/Provvedimenti/testo_int.asp?d=39105.

³ Ordinanze del presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3676, n. 3677 e n. 3678 del 30 maggio 2008, *Disposizioni urgenti di* protezione civile per fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Lazio, della regione Lombardia e della regione Campania, 30 maggio 2008, http://www.asqi.it/public/parser_download/save/ordinanza.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri.30.maggio.2008.n.3676.pdf; http://www.asgi.it/public/parserdownload/save/ordinanza.del.presidente.del.consiglio.dei.ministri.30.maggio.2008.n.3677.pdf; http://www.asgi.it/public/parser_download/save/opcm.30.maggio.2008.n.3678.pdf.

⁴ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 28 maggio 2009, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione* delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia ed estensione della predetta situazione di emergenza anche al territorio delle regioni Piemonte e Veneto, 28 maggio 2009, disponibile su http://www.asgi.it/public/parserdownload/save/dpcm.28.maggio.2009.pdf.

⁵ Ordinanze del presidente del Consiglio dei ministri, n. 3777 e n. 3776 del 1 giugno 2009, Disposizioni urgenti di protezione civile dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della regione Veneto e della regione Piemonte, 01 giugno 2009, disponibili su

⁶ Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2010, Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto, 17 dicembre 2010, disponibile su

http://www.protezionecivile.gov.it/cms/attach/dpcm_del_17.12.2010_proroga_nomadi.pdf.

- ⁷ Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 21 maggio 2008.
- ⁸ Ibidem.
- ⁹ Ordinanze del presidente del Consiglio dei Ministri, n. 3676, n. 3677 e n. 3678.
- ¹⁰ Sentenza del Tribunale Amministrativo del Lazio n. 6352/2009 del 1° luglio 2009, disponibile su http://www.asgi.it/public/parser-download/save/tar.lazio.sent.24.giugno.2009.pdf.
- ¹¹ Ibidem.
- ¹² Ordinanza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 4233/2009 del 26 agosto 2009.
- ¹³ Sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 6050/2011 del 16 novembre 2011, disponibile su http://www.giustiziaamministrativa.it/DocumentiGA/Consiglio%20di%20Stato/Sezione%204/2009/200906400/Provvedimenti/201106050 11.XML.
- ¹⁴ Agenzia Dire, *Governo in Cassazione contro il Cds per 'ristabilire' l'emergenza nomadi*, 2 aprile 2012, disponibile su http://www.dire.it/HOME/governo in.php?c=43576&tm=3&tl=it.
- ¹⁵ Redattore Sociale, *Emergenza nomadi. Il governo: Ricorso di natura tecnica, non cambia la linea*, 2 aprile 2012, disponibile su http://www.redattoresociale.it/DettaglioNotizie.aspx?idNews=389943.
- ¹⁶ Avvenire, *Riccardi: I campi rom sono da superare*, Avvenire, 7 dicembre 2011, disponibile su http://www.avvenire.it/Cronaca/Pagine/riccardi-rom.aspx; Affari Italiani, *Riccardi: rom da non trattare come questione d'emergenza*. 24 gennaio 2012, disponibile su
- http://www.affaritaliani.it/sociale/riccardi-rom-da-non-trattarecome-questione-d-emergenza240112.htm.
- ¹⁷ Ordinanza del Consiglio di Stato, Sezione IV, n. 01760/2012 del 9 maggio 2012, disponibile su 2012.pdf.
- ¹⁸ European Roma Rights Centre, *New Decision on Italian State of Emergency Must Not Mean a Return to Anti-Roma Activity, Says ERRC*, 10 maggio 2012, disponibile su http://www.errc.org/article/new-decision-on-italian-state-of-emergency-must-not-mean-a-return-to-anti-roma-activity-says-errc/3986.
- ¹⁹ Associazione 21 luglio, ASGI, Amnesty International, Human Rights Watch, Open Society Justice Initiative, *Joint public statement Italy: Leave "Nomad Emergency" in the Past*, 11 maggio 2012, disponibile su
- http://www.amnesty.org/ar/library/asset/EUR30/005/2012/en/708ab23c-30fd-4d14-a1f3 fe7ebcfe30d0/eur300052012en.pdf.
- ²⁰ Senato della Repubblica, Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani, *Rapporto conclusivo dell'Indagine sulla Condizione di Rom, Sinti e Camminanti in Italia*, 9 febbraio 2011 p. 10 e ss., disponibile su http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sin ti%20e%20caminanti.pdf.
- ²¹ bidem.
- ²² Open Society Foundation, *No data No Progress Country findings. Data collection in Countries Participating in the Decade of Roma Inclusion 2005–2015*, agosto 2010, disponibile su
- http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/no-data-no-progress-country-reports-20100628 0.pdf.
- ²³ Si veda ad esempio sul fenomeno della discriminazione etnica in generale e verso i rom in particolare: European Union Agency for Fundamental Rights, *Annual Report 2012 Fundamental Rights: challenges and achievements*, 2013, p. 207 e ss., disponibile su http://fra.europa.eu/sites/default/files/annual-report-2012 en.pdf.
- ²⁴ Per quello che riguarda le questioni ad esso inerenti di carattere pratico e organizzativo si rimanda al *Rapporto conclusivo dell'Indagine sulla Condizione di Rom, Sinti e Camminanti in Italia*, op. cit.
- ²⁵ Più di mezzo milione di rom fu sterminato nei campi nazisti. Nel 1929, in Germania, il "Servizio informazioni sugli zingari" veniva rinominato "Ufficio centrale per la lotta alla piaga zingara": al suo interno si raccoglievano informazioni volte a dimostrare scientificamente che gli zingari non appartenevano alla razza ariana. Anche l'Italia ha contribuito a questo sterminio, internando dopo il 1940 in una decina di campi di concentramento migliaia di Rom e Sinti italiani, molti dei quali poi, dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, furono trasferiti nei campi nazisti dove trovarono la morte.
- ²⁶ Per un esempio si rimanda alle norme di Paesi quali Francia, Germania e Portogallo. In senso inverso si segnalano invece il *Data Protection Act* e il *Race Relation Amendment* con i quali la Gran Bretagna ha reso possibile derogare al divieto di raccogliere dati etnici.
- ²⁷ Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha spesso ribadito l'importanza di avere dati numerici precisi che indichino gli effettivi progressi nell'implementazione e applicazione della normativa in materia di diritti umani. L'importanza di raccogliere dati oggettivi è sottolineata anche dalla Fundamental Rights Agency dell'Unione Europea, che indica come i dati possano aiutare i soggetti politici a prendere decisioni e mettere in atto politiche che siano realmente efficaci nonché utilizzare al meglio le risorse economiche.
- ²⁸ Circa le violazioni della normativa europea durante le operazioni di censimento, si veda: European Roma Rights Centre, Open Society Institute e OsservAzione, *Memorandum to the European Commission: Violations of EC law and the fundamental rights of Roma and Sinti by the Italian government in the implementation of the census in 'nomad camps'*, Budapest, 4 maggio 2009, disponibile su http://www.errc.org/cms/upload/media/03/D5/m000003D5.pdf;

Open Society Justice Initiative, Roma in Italy: briefing to the European Commission Update to the 'Memorandum on Violations of EU Law' Submitted by the Open Society Justice Initiative, OsservAzione and the European Roma Rights Centre on 4 maggio 2009, ottobre 2010, disponibile su

http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/ec-v-italy-20100910/memorandum-italy-ec-20101018.pdf.

- ²⁹ Intervista a una donna rom serba, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ³⁰ Parlamento Europeo, *Resolution on the census of the Roma on the basis of ethnicity in Italy*, 10 luglio 2008, disponibile su http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&treference=P6-TA-2008-0361&tlanguage=IT&tring=B6-2008-0348
 ³¹ Amnesty International, Rapporto *Tolleranza zero verso i Rom. Sgomberi forzati e discriminazione verso i Rom a Milano*, 2011, disponibile su http://www.amnesty.it/diritti-rom-italia.
- ³² La Repubblica, *Schedati perché nomadi. I supercommissari in azione*, 6 giugno 2008, disponibile su http://www.repubblica.it/2008/06/sezioni/cronaca/sicurezza-politica-7/censimento-campi-rom/censimento-campi-rom.html.

 ³³ *Memorandum by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 19-20 June 2008*, Strasburgo, 28 luglio 2008, disponibile su https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1309811; *Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, Strasburgo, 16 aprile 2009, disponibile su https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427.
- ³⁴ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, Third Opinion on Italy, ACFC/0P/III(2010)008, 30 maggio 2011, para. 54-57: «The Advisory Committee notes with deep concern the serious criticism prompted by the de facto 'census' organised by the Italian authorities in 2008 to obtain information on the population living in 'camps for nomads'. The fact that, even though the authorities refuse to admit it, this 'census' targeted Roma and Sinti, the manner of its organisation, and especially the climate in which it was carried out, drew extremely critical responses from Roma associations, national and international NGOs working in the human rights field and many international organisations. In addition, the fact that it comprised photographing and fingerprinting of children raised many questions concerning respect for the human rights of the individuals concerned and for international standards on the protection of personal data...While informed of the "exceptional" nature of these methods, which the authorities claim to have used as a last resort, the Advisory Committee finds it difficult to accept that practices such as the photographing and fingerprinting of children can help improving the living conditions of the persons concerned or ensuring full and effective equality in their respect. It considers, moreover, that such practices are not compatible with the right to free expression of ethnic affiliation and the principle of non-discrimination enshrined in the Framework Convention and must be avoided Advisory Committee considers, however, that, whatever the methods used to gather such data, the Italian authorities must ensure that existing safequards and standards in the field are fully respected. In this context, the Advisory Committee refers to the principles laid down in Recommendation R(97) 18 of the Committee of Ministers to member States concerning the protection of personal data collected and processed for statistical purposes, as well as in the recommendations of the United Nations Economic Commission for Europe prepared in cooperation with the Statistical Office of the European Communities», disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3 fcnmdocs/PDF 3rd OP Italy en.pdf.
- ³⁵ OSCE, Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy: Report of a Fact-finding Mission to Milan, Naples and Rome on 20–26 July 2008, Varsavia L'Aia, marzo 2009, disponibile su http://www.osce.org/odihr/36374.
- ³⁶ Ministero dell'Interno, Linee guida del ministero dell'Interno, diffuse il 17 luglio, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, n. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia, 17 luglio 2008, disponibile su
- http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0095 censimento campi nomadi le linee guida.pdf. ³⁷ Sulla forza vincolante delle *Linee guida del ministero dell' Interno, diffuse il 17 luglio, per l'attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri del 30 maggio 2008, n. 3676, 3677 e 3678, concernenti insediamenti di comunità nomadi nelle regioni Campania, Lazio e Lombardia* a quanto rilevato nella sentenza n. 6050/2011 dal Consiglio di Stato: «[le linee guida] avendo natura e consistenza di mera circolare, si pong[ono] sicuramente a un livello sottordinato rispetto alle disposizioni contenute nelle ordinanze presidenziali le quali in qualsiasi modo le si voglia collocare nella gerarchia delle fonti normative- sono certamente idonee a innovare l'ordinamento giuridico attraverso prescrizioni generali ed astratte. Ne discende che...le predette "linee guida", non essendo vincolanti per i loro destinatari e neanche per la stessa amministrazione che le ha emanate, e potendo da quest'ultima essere in qualsiasi momento disattese, derogate o modificate, si appalesano del tutto inidonee a precludere possibili interpretazioni e applicazioni illegittime della disposizione sovraordinata».
- ³⁸ Documento Autorizzativo allo Stazionamento Temporaneo necessario per risiedere all'interno dei «villaggi attrezzati».
- ³⁹ L'identificazione ha riguardato i rom e sinti a prescindere dalla presenza dei requisiti normativi tassativamente indicati dall'articolo 4, comma 1 del Regio Decreto 18 giugno 1931 n. 773 *Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*: «L'autorità di pubblica sicurezza ha facoltà di ordinare che le persone pericolose o sospette e coloro che non sono in grado o si rifiutano di provare la loro identità siano sottoposti a rilievi segnaletici.», disponibile su http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/l%20Codici/TULPS/TULPS.htm. Si veda anche articolo 7, comma 1, Regio Decreto 6 maggio 1940 n 635, *Regolamento per l'esecuzione del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza*: «I rilievi

segnaletici per le persone pericolose o sospette e per coloro che non siano in grado o si rifiutino di provare la propria identità, giusta l'articolo 4 della Legge, sono descrittivi, fotografici, dattiloscopici e antropometrici», disponibile su http://www.sanzioniamministrative.it/collegamenti/l%20Codici/Reg_Tulps_2/Reg_Tulps%20index.htm.

- ⁴⁰ Intervista a uomo rom rumeno, Roma, 2 dicembre 2011.
- ⁴¹ Redattore sociale, *Campi rom. In due anni la Questura di Roma ha identificato 3145 persone*, 16 gennaio 2012 disponibile su http://www.agenzia.redattoresociale.it/Notiziario/Articolo/380146/Campi-rom-In-due-anni-la-Questura-di-Roma-ha-identificato-3-145-persone.
- ⁴² Per una ricostruzione delle vicende in oggetto si veda *Cronistoria recente dei rom a Cosenza*, disponibile su http://www.coessenza.org/news163-Cronistoria-recente-dei-rom-a-Cosenza-163.htm.
- ⁴³ Il Tribunale di Cosenza con provvedimento dell'11 novembre 2009 ha annullato il provvedimento prefettizio di allontanamento forzato a carico dei destinatari, riconoscendo nello stesso vizio di legge in quanto le circostanze addotte ossia, mancata dichiarazione della data di effettivo ingresso in Italia, mancata dimostrazione di mezzi leciti di sostentamento, assenza di una dimora effettiva, finivano per tradursi in "circostanze che, seppure indicative di una precarietà delle condizioni di vita, non configurano una minaccia ai valori primari della convivenza negli esigenti termini delineati dall'articolo 20 del Decreto legislativo n. 30 del 2007 [e dall'articolo 27 della Direttiva 2004/58/CE]".
- ⁴⁴ Intervista a uomo rom rumeno, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ⁴⁵ Si veda *Direttiva 95/46/CE* del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, Gazzetta ufficiale n. L. 281 del 23 novembre 1995 pp. 31-50, disponibile su http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=0J:L:1995:281:0031:0050:IT:PDF.
- ⁴⁶ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, *S. and Marper v. United Kingdom*, 4 dicembre 2008, para. 66, 67 e 81, disponibile su http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-90051#{%22itemid%22:[%22001-90051%22]}.
- ⁴⁷ Unione Europea, Direttiva 2000/43/CE, art. 2 comma 1, 2 (a), disponibile su http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:it:HTML.
- ⁴⁸ Tribunale di Roma, II Sez. Civ., Ordinanza 27 maggio 2013, disponibile su
- http://www.asqi.it/public/parserdownload/save/tribromaordinanza27052012impronte.pdf.
- ⁴⁹ L'azione civile contro la discriminazione è stata promossa dal rom cittadino italiano e da Associazione 21 luglio, ASGI e Open Society Justice Initiative.
- ⁵⁰ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione, *Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*, COM(2011) 173, 5 aprile 2011, successivamente indicata come COM(2011) 173, disponibile su http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0173:IT:NOT.

Si veda anche Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategie nazionali di integrazione dei Rom: un primo passo nell'attuazione del Quadro dell'UE*, COM(2012) 226, 21 maggio 2012, disponibile su http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0226:FIN:IT:PDF.

- ⁵¹ *Ibidem*.
- ⁵² Per ulteriori informazioni, si veda: <u>www.romadecade.org</u>.
- ⁵³ Il Comitato per i Diritti Umani ha spesso ribadito l'importanza di avere dati numerici precisi che indichino gli effettivi progressi nell'implementazione e applicazione della normativa in materia di diritti umani. L'importanza di raccogliere dati oggettivi è sottolineata anche dalla Fundamental Rights Agency, che indica come i dati possano aiutare i soggetti politici a prendere decisioni e mettere in atto politiche che siano realmente efficaci nonché utilizzare al meglio le risorse economiche. Si veda Fundamental Rights Agency, *The situation of Roma in 11 EU member states. Survey results at a glance*, 2012, disponibile su https://fra.europa.eu/en/publication/2012/situation-roma-11-eu-member-states-survey-results-glance-0.
- ⁵⁴ Questa ha raccolto e pubblicato una prima parte della sua inchiesta sull'inclusione dei rom già nel 2012, quando ha svolto un'indagine sulle condizioni dei rom in 11 Stati membri, che testimonia in maniera chiara e dettagliata le condizioni di svantaggio reale in cui questi si trovano, in campi quali istruzione, lavoro, casa e salute. Si veda Fundamental Rights Agency, *The situation of Roma in 11 EU member states. Survey results at a glance*, op. cit.
- ⁵⁵ Europolitics, *Pessimistic preliminary assessment of National strategies*, 22 marzo 2012, disponibile su http://www.europolitics.info/social/pessimistic-preliminary-assessment-of-national-strategies-art329757-25.html.
- ⁵⁶ L'ERPC è una coalizione di 10 organizzazioni non governative, per ulteriori informazioni, si veda: www.romapolicy.eu.
- ⁵⁷ Commissione Europea, Comunicazione dalla Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Europeo Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, *Strategie nazionali di integrazione dei rom: un primo passo nell'implementazione del Quadro UE, COM(2012) 226*, op. cit.

CAPITOLO II

LE POLITICHE LOCALI RIVOLTE ALLE COMUNITÀ ROM E SINTE

Negli ultimi trent'anni le politiche locali italiane rivolte alle comunità rom e sinte si sono basate sulla convinzione che queste siano "nomadi", culturalmente inadatte a condurre una vita all'interno di abitazioni convenzionali. L'etichetta "nomadi" è stata spesso usata per legittimare la marginalizzazione: le autorità mantengono il nomadismo come immagine di riferimento e lo identificano come tratto fondamentale della cultura rom¹, supportando pertanto la costruzione di "campi nomadi" riservati di fatto ad un'accoglienza su base etnica. A partire dagli anni Settanta e Ottanta la percezione dei rom come "nomadi" è stata formalmente riconosciuta², contribuendo al contempo a rafforzarne la connotazione come indistintamente "estranei" al territorio e di conseguenza privi del diritto a risiedere in Italia.

Nella sua Seconda Opinione sull'Italia, il Comitato Consultivo per la Convenzione Quadro sulla Protezione delle Minoranze Nazionali ha espresso preoccupazione per «il modello d'integrazione [...] che si basa sulla vita nei campi, presentato come la maniera appropriata tramite cui i rom possono continuare a vivere come "nomadi". In realtà, vivere in campi isolati dal resto della società italiana rende l'accesso all'impiego, all'istruzione e all'assistenza sanitaria estremamente difficile [...] »3.

Contrariamente a questa tendenza, dal 2012, così come riportato nella Strategia Nazionale di Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, sono le stesse autorità italiane a riconoscere che individuare nello stile di vita nomadico un tratto culturale saliente delle comunità rom è ormai superato ed erroneo, e che il termine "nomadismo" non fotografa correttamente la situazione attuale⁴. Secondo i dati più recenti, solamente il 3% dei rom e sinti presenti in Italia persegue ad oggi uno stile di vita improntato al nomadismo⁵.

Nelle righe che seguono viene presentata una "istantanea" delle politiche locali rivolte alle comunità rom e sinte nel periodo preso in esame dalla presente ricerca.

Si poteva supporre che, a partire dal 2012, con i punti affermati dalla Strategia Nazionale, nelle più recenti politiche locali rivolte alle comunità rom e sinte si sarebbe verificato un cambiamento di rotta, frutto della consapevolezza che esse non debbano essere più rivolte a comunità di "nomadi", e che con rom e sinti sia necessario instaurare un dialogo volto a garantirne il miglioramento delle condizioni di vita e un'inclusione effettiva nella società. In realtà, come si avrà modo di leggere, non sembra essere stata generalmente scalfita la visione del rom "nomade", e quindi incapace e inadatto a condurre la propria esistenza all'interno di un'abitazione convenzionale. Ciò ha reso possibile la continuità di una politica locale segnata da sgomberi forzati (soprattutto nelle città di Roma, Milano e Pisa) e che insiste nel voler concentrare le comunità rom in strutture realizzate e gestite su base etnica e talvolta prive dei requisiti igienico-sanitari minimi previsti dalla legge.

2.1. LA CITTÀ DI ROMA

În data 1° marzo 2013 la comunità rom e sinta presente negli insediamenti formali, negli insediamenti informali e nei centri di accoglienza si compone di 7.700 unità. Negli 8 «villaggi attrezzati» della Capitale vivono circa 4.000 persone, negli 8 "campi tollerati" sono 800 i rom che vi risiedono, mentre 680 rom abitano i 3 centri di accoglienza. In 2.200 unità è stimato il numero dei rom, in prevalenza rumena, presenti nei numerosi insediamenti informali.

La città di Roma ha una popolazione di 2.800.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,27% della popolazione romana.

Dal maggio 2008 al giugno 2013 la città di Roma è governata da una giunta di centro-destra guidata dal sindaco Gianni Alemanno. Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte della Capitale sono coordinate dall'Ufficio Nomadi del Dipartimento Promozione delle Politiche Sociali di Roma Capitale.

Il *Piano Nomadi* di Roma, in vigore fino al maggio 2013, viene presentato il 31 luglio 2009 presso il "campo" di Salone. Secondo l'Amministrazione capitolina le due direttrici fondamentali, entro un quadro generale di «legalità e solidarietà»⁶, devono essere «il rispetto del principio della legalità e la promozione dell'integrazione sociale»⁷.

Il Piano fissa a 6.000 persone il numero massimo di rom che il Comune di Roma può ospitare, non specificando il destino da riservare ai rimanenti 1.177 rom presenti sul territorio al momento del lancio del Piano. Dato che molti rom provenienti dall'ex Repubblica Jugoslava non hanno documenti di riconoscimento validi, i soggetti attuatori del Piano Nomadi, in accordo con il Ministero dell'Interno, prevedono azioni finalizzate "all'integrazione identitaria", visto che tramite il rilievo fotodattiloscopico condotto dalla Questura di Roma le famiglie rom potrebbero esercitare la facoltà di fare domanda per la concessione della protezione internazionale o per il permesso di soggiorno umanitario8. Il rilievo dattiloscopico e fotografico è inoltre finalizzato al rilascio del Documento Autorizzativo allo Stazionamento Temporaneo (DAST) che consente la permanenza nei «villaggi attrezzati»⁹.

I fondi "straordinari" stanziati dal 2009 al 2013 risultano essere 32,5 milioni di euro, di cui 19,5 milioni provenienti dal Ministero dell'interno, 8 milioni dal Comune di Roma e 5 milioni dalla Regione Lazio¹⁰. Se a questi soldi si aggiunge la stima di 30 milioni di euro di spese ordinarie destinate alla gestione dei "campi", ai progetti di scolarizzazione, alle operazioni di sgombero, alla raccolta dei rifiuti e alle borse lavoro, si arriva a una spesa di 60 milioni di euro in 3 anni per la realizzazione delle azioni previste dal *Piano Nomadi*¹¹.

Rispetto a quanto fissato in sede di lancio del *Piano Nomadi*, al 30 marzo 2013 risultano essere stati chiusi 4 "campi tollerati" – Casilino 900¹², La Martora¹³, via del Baiardo¹⁴ e Tor de' Cenci¹⁵ – e costruito un nuovo «villaggio attrezzato» in località La Barbuta¹⁶. Quindi, rispetto ai 7 "villaggi attrezzati" del 2009 ne esistono oggi 8, i 14 "campi tollerati" sono stati ridotti a 8 e gli 80 insediamenti informali si sono frammentati, a causa delle 542 azioni di sgombero, in circa 200 micro-insediamenti sparsi nel territorio comunale¹⁷. Al 30 marzo 2013 risultano aperti tre centri di accoglienza riservati a soli rom¹⁸.

2.2. LA CITTÀ DI MILANO

In data 1° marzo 2013 la comunità rom e sinta presente negli insediamenti formali, negli insediamenti informali e nei centri di accoglienza si compone di 3.800 unità. Nei 7¹⁹ insediamenti formali di Milano vivono circa 650 persone, nei 3 "campi consolidati" sono 400 i rom che vi risiedono, mentre 250 rom abitano i 2 centri di accoglienza. In 2.500 unità è stimato il numero dei rom, in prevalenza rumena, presenti nei numerosi insediamenti informali.

La città di Milano ha una popolazione di 1.300.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,29% della popolazione milanese.

Dal maggio 2006 al giugno 2011 la città di Milano è governata da una giunta di centro-destra guidata dal sindaco Letizia Moratti. A partire dal giugno 2011 il nuovo sindaco è Giuliano Pisapia a capo di una coalizione di centro-sinistra.

Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte di Milano sono coordinate dalla Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute – Settore Servizi per gli Adulti, l'Inclusione Sociale e l'Immigrazione Servizi per l'Integrazione Sociale del Comune di Milano.

Nell'agosto 2009 viene presentato a Milano il cosiddetto Piano Maroni che, con un finanziamento di 13,5 milioni di euro prevede una serie di azioni quali: il miglioramento della sicurezza, la risistemazione e la riduzione del numero dei residenti dei "campi" di via Idro, via Chiesa Rossa e via Martirano; la riduzione del numero degli abitanti e la chiusura dei "campi" di via Barzaghi e via Triboniano; la chiusura degli insediamenti di via Bonfadini, via Negrotto e via Novara; l'installazione di sistemi di videosorveglianza negli insediamenti. Gli interventi sociali previsti dal Piano Maroni comprendono l'accoglienza dei minori non accompagnati; l'assistenza ai residenti nei campi nella ricerca di un lavoro. Secondo questo progetto, ai nuclei familiari sgomberati dai "campi" sarà fornito un alloggio alternativo per la durata di un anno, a patto che rientrino nei requisiti del Regolamento per i "campi" autorizzati del 2009 e che rispettino il Patto di legalità e socialità²⁰.

Nel maggio 2011, dopo anni di sgomberi, 500 dei quali "festeggiati" da esponenti della giunta Moratti²¹, e la chiusura del "campo" formale di Triboniano–Barzaghi²², avvenuta nel-

l'aprile 2011, si tengono le elezioni amministrative che portano all'insediamento di una Amministrazione di opposto colore politico. A giugno del medesimo anno, nel giro di pochi giorni, circa 170 rom vengono sgomberati, o "allontanati", come vuole la linea di comunicazione della nuova Amministrazione, dagli insediamenti informali definiti "di nuova formazione"23. Un mese dopo, il Comune annuncia l'intenzione di lavorare ad un Piano Rom, iniziando un percorso di confronto e consultazione, che talvolta acquisisce i toni dello scontro, con esponenti delle comunità rom e delle organizzazioni cittadine. Nel frattempo gli sgomberi, seppur diminuiti nei numeri²⁴, continuano a non essere in linea con quanto richiedono le norme di diritto internazionale in materia²⁵ e prendono di mira anche rom che risiedono da anni in città.

A luglio 2012, l'assessore alla Sicurezza e l'assessore alle Politiche Sociali presentano la bozza del *Progetto rom*, *sinti e caminanti 2012 – 2015*, i cui contenuti tendono ad allinearsi all'approccio delineato dalla Strategia Nazionale. Il *Progetto*, che prevede un coordinamento stabile tra i due assessorati, viene

quindi approvato dalla Giunta nel novembre 2012. Malgrado il parere contrario di alcune organizzazioni locali, le questioni relative alla legalità, alla sicurezza e all'ordine pubblico continuano a rientrare tra i presupposti del *Progetto* attraverso il coordinamento e una relazione stabile con la Prefettura di Milano, la Questura e i Carabinieri. In merito a temi quali il contrasto alla discriminazione e l'inclusione sociale, il *Progetto* prevede una collaborazione strutturata con l'UNAR, che porta alla creazione, nel novembre 2012, di un "Tavolo stabile di confronto e collaborazione" con le forme di rappresentanza dei rom e il no-profit²⁶.

Per il raggiungimento degli obiettivi previsti dal *Progetto* vengono previste una serie di azioni²⁷:

- raccolta dati quali-quantitativa sui rom presenti a Milano, con l'obiettivo di aumentare l'efficacia degli interventi volti a favorirne i processi di inclusione sociale, la promozione dei diritti e l'accesso ai servizi:
- in un'ottica di graduale superamento dei "campi" formali, garanzia della gestione ordinaria per mezzo del terzo settore, impegno a favore dell'integrazione scolastica, sociale, lavorativa e abitativa, della promozione della salute;
- assegnazione alla polizia locale del compito di eseguire "controlli strutturali e periodici"²⁸;
- costruzione di due o tre "campi di sosta temporanea" per chi effettivamente persegue uno stile di vita nomade;
- sgombero dei "campi" informali: per le persone coinvolte si prevede l'offerta di una sistemazione alternativa in strutture di

- accoglienza per l'intero nucleo familiare. Le sistemazioni alternative ai "campi", sia formali che informali, previste dal *Progetto Rom* includerebbero l'accesso all'edilizia popolare secondo le norme vigenti, microaree, forme di autocostruzione;
- attenzione particolare all'integrazione scolastica dei minori, attraverso percorsi di accompagnamento, mediazione culturale e misure volte a ridurre i tassi di abbandono scolastico.

Ai fini della realizzazione delle attività previste nel Progetto, le risorse a disposizione provengono dagli avanzi dei fondi precedentemente stanziati per l'"emergenza nomadi" e dalle risorse ordinarie proprie del Comune di Milano²⁹. Nonostante l'Amministrazione comunale abbia già formalizzato la partecipazione al "Tavolo stabile di confronto e collaborazione", di fatto il *Progetto*, al momento della stesura di questo rapporto, non risulta ancora partito a causa della mancata disponibilità delle risorse finanziarie. Nell'attesa che vengano avviate le azioni previste nel Progetto, un rappresentante del Comune di Milano dichiara ai ricercatori dell'Associazione 21 luglio: «Manteniamo un minimo di presidio nei campi autorizzati. Il Ministero ha dato il placet al Piano, ma si aspetta che si definisca la convenzione con la Prefettura. Dopo di che la convenzione deve essere assunta dalla Giunta»³⁰.

Nell'arco temporale analizzato dalla presente ricerca, malgrado le numerose iniziative promosse dal capoluogo lombardo, i progressi registrati per il raggiungimento degli obiettivi espressi nel *Progetto rom, sinti e caminanti 2012 – 2015* risultano essere di scarsa rilevanza.

2.3. LA CITTÀ DI TORINO

In data 1° marzo 2013 la comunità rom e sinta presente negli insediamenti formali e negli insediamenti informali si compone di 2.250 unità. Nei 5 insediamenti formali di Torino vivono circa 850 persone. In 1.400 unità è stimato il numero dei rom, in prevalenza rumena, presenti negli insediamenti informali.

La città di Torino ha una popolazione di 900.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,25% della popolazione torinese.

Dalla primavera del 2001 la città di Torino è governata da una giunta di centro-sinistra guidata dal sindaco Sergio Chiamparino. A partire da maggio 2011 è sempre una coalizione di centro-sinistra a governare la città con il nuovo sindaco Piero Fassino.

Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte della città di Torino sono coordinate dal Servizio Stranieri e Nomadi facente capo alla Direzione Centrale Politiche Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie del Comune di Torino.

Nel periodo preso in esame, la città di Torino si distingue per la realizzazione di una serie di progetti che puntano all'autonomia abitativa, alla formazione, all'inclusione scolastica. Essi sono:

- il progetto "ABIT-AZIONI", finanziato tra il 2009 e il 2010 dal Ministero del Lavoro della Salute e della Solidarietà sociale, che provvede all'inserimento di 30 nuclei familiari nel libero mercato dell'abitazione;
- un progetto a sostegno dell'inclusione scolastica, attivato tra il 2009 e il 2013, che prevede attività di accompagnamento e mediazione, e servizi per la prima infanzia, quali micronido e punto gioco, all'interno degli insediamenti di via Germagnano³¹ e Strada dell'Aeroporto³²;
- il progetto "T'd'l ROM"³³, finanziato dalla Provincia di Torino, prevede per i 71 beneficiari coinvolti un percorso di regolarizzazione e di inserimento lavorativo;
- il progetto "TUTOROM"³⁴, finanziato dal Ministero delle Politiche Immigratorie, che si rivolge a donne rom presenti sul territorio provinciale, e prevede un percorso di formazione seguito dall'attivazione di 12 tirocini formativi. L'Ufficio Nomadi attiva 8 tirocini

formativi, di cui 3 diventano assunzioni.

Nel febbraio 2010 il Comune di Torino, con un'istruttoria pubblica³⁵, individua come partner nella gestione dei "campi" formali di via Germagnano e Strada dell'Aeroporto un Raggruppamento Temporaneo³⁶, con cui viene stipulato un accordo di collaborazione. Il finanziamento per la gestione dovrebbe derivare da fondi regionali e statali, e per la prima annualità, il 2010, è pari a 279.700,24 euro.

Nel maggio 2011 il Comune delibera l'allestimento di un nuovo "campo" in Strada dell'Aeroporto con un impegno di spesa di 1.000.000,00 euro finanziato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁷. L'insediamento, tuttavia, ad oggi non risulta realizzato e i fondi allocati subiscono il congelamento in seguito alla sentenza del Consiglio di Stato che dichiara illegittimo il Decreto sullo stato d'emergenza.

Nell'ottobre 2011, su sollecitazione del prefetto, con delibera del Consiglio Comunale³⁸, vengono stanziati, ma poi non erogati, 401.127,10 euro. A questi si aggiungono, come da delibera, una spesa di circa 150.000,00

euro, previsti dal Comune, per il conferimento dei rifiuti all'Azienda AMIAT³⁹. Questi fondi sono indirizzati al monitoraggio delle condizioni sanitarie degli insediamenti interessati, all'inclusione ed integrazione sociale dell'"utenza nomade" coinvolta nel progetto, alla pulizia e alla bonifica ambientale, con conferimento dei rifiuti all'Azienda AMIAT.

Nel luglio 2012, la Giunta comunale approva la costituzione di un "Tavolo di lavoro" per individuare linee progettuali condivise da istituzioni pubbliche, enti e organizzazioni del terzo settore. In seguito a una richiesta di incontro da parte dei ricercatori dell'Associazione 21 luglio per approfondire l'avanzamento delle attività del "Tavolo di lavoro", il dirigente dell'Ufficio Nomadismo e Insediamenti in

Emergenza non concede nessuna intervista, adducendo come motivazione ufficiale la grossa mole di lavoro che tiene impegnati tutti gli impiegati.

Nel dicembre 2012 una delibera della Giunta comunale di Torino⁴¹ autorizza un accordo con la Prefettura che consentirà di sbloccare un finanziamento statale di 5.193.167,26 euro destinato al territorio torinese per affrontare le criticità riscontrate negli insediamenti rom e sinti. Il prefetto potrà quindi disporre delle risorse finanziarie e stipulare convenzioni con la Città di Torino per realizzare interventi di bonifica ambientale e di carattere igienico-sanitario e sociale, finalizzati al superamento dei "campi nomadi" non autorizzati.

2.4. LA CITTÀ DI NAPOLI

In data 1° marzo 2013 la comunità rom e sinta presente negli insediamenti formali, negli insediamenti informali e nei centri di accoglienza si compone di 2.600 unità. Nell'unico insediamento formale di Secondigliano vivono circa 700 persone, mentre 100 rom abitano il centro di accoglienza "Grazia Deledda". In 1.800 unità è stimato il numero dei rom presenti nei numerosi insediamenti informali, tra i quali quello di Scampia, al cui interno vivono circa 800 rom.

La città di Napoli ha una popolazione di 950.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,27% della popolazione napoletana.

Dal maggio 2001 al maggio 2011 la città di Napoli è governata da una giunta di centro-sinistra guidata dal sindaco Rosa Russo Iervolino. A partire da maggio 2011, il nuovo sindaco è Luigi De Magistris a capo anch'egli di una coalizione di centro-sinistra.

Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte della città di Napoli sono coordinate dal Ufficio Rom e Patti di Cittadinanza del Comune di Napoli.

A partire dal 2008 gli interventi rivolti dall'Amministrazione di Napoli alle comunità rom e sinte sono segnati da un approccio emergenziale. La prima azione è, come illustrato in precedenza, un censimento realizzato nello stesso anno su base volontaria e l'identificazione attraverso il rilievo delle impronte digitali. Durante il periodo della cosiddetta "emergenza

nomadi" il Comune di Napoli non adotta uno specifico *Piano* simile a quello adottato a Milano o a Roma. Tra settembre 2011 e luglio 2012 l'Amministrazione campana contribuisce ad uno studio svolto insieme all'Open Society Foundations, all'associazione OsservAzione e all'associazione Compare. Lo studio supporta la realizzazione del percorso di ricerca-azione

"Star: Strategie per l'advocacy e l'integrazione della popolazione rom in Italia"⁴² che suggerisce la necessità di diverse azioni di intervento in vari campi tra i quali l'istruzione e l'abitare, con l'intento di favorire l'inclusione dei rom nella vita cittadina.

Come indicato nel rapporto conclusivo dello studio, "I Rom in Comune", nel periodo compreso tra il 2009 e il 2012 sul territorio del Comune di Napoli vengono realizzati a favore delle comunità rom 11 interventi⁴³. Il principale committente è il Comune, che in particolar modo tra il 2010 e il 2012 finanzia interventi volti soprattutto a promuovere l'inserimento e il sostegno scolastico dei minori rom; la crea-

zione di sportelli socio-sanitari e socio-legali nel «villaggio della solidarietà» di Secondigliano, nonché progetti di accompagnamento scolastico o delle famiglie per il disbrigo delle pratiche vaccinali⁴⁴ o accompagnamento ai servizi socio-sanitari⁴⁵. L'Amministrazione realizza inoltre interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria nei "campi nomadi", tra cui figurano la manutenzione dell'impianto fognario del «villaggio della solidarietà» di Secondigliano e l'installazione di bagni chimici negli insediamenti informali di Scampia⁴⁶. È possibile stimare che per il solo 2012 il Comune di Napoli effettui una spesa complessiva di 1.800.000 euro rivolta ad interventi in ambito scolastico e abitativo per i rom⁴⁷.

2.5. LA CITTÀ DI PISA

In data 1° marzo 2013 la comunità rom e sinta presente negli insediamenti formali e negli insediamenti informali si compone di 620 unità. Nei 4 insediamenti formali vivono circa 700 persone. In 50 unità è stimato il numero dei rom presenti nei 2 insediamenti informali, quelli di zona Porta a Mare e nel quartiere CEP.

La città di Pisa ha una popolazione di 86.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,72% della popolazione pisana.

Dall'aprile 2008 ad oggi la città di Pisa è governata da una giunta di centro-sinistra guidata dal sindaco Marco Filippeschi.

Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte della città di Pisa sono gestite dalla Società della Salute, un consorzio di natura pubblica che raccoglie i Comuni della zona pisana e la locale USL. In particolare, il referente per le azioni rivolte ai rom e sinti è l'Ufficio "Assistenza Sociale Territoriale / Progetto Città Sottili".

A parere degli amministratori pisani, «negli ultimi anni si è assistito ad un aumento significativo di presenze di cittadini rom e di insediamenti informali, che ha dato origine ad una sproporzione di presenze rispetto ad altre zone della Regione»⁴⁸. Tale "sproporzione"⁴⁹ sarebbe la causa della insostenibilità degli insediamenti di rom e sinti⁵⁰: per questo, le politiche locali dovrebbero puntare a ridurre il

numero di rom sul territorio, riconducendolo a proporzioni ritenute "fisiologiche". L'obiettivo dichiarato dal Comune di Pisa a partire dal 2009 è il «contenimento delle presenze rom»⁵¹, da attuarsi mediante una serie di interventi quali:

- chiusura degli insediamenti "abusivi";
- inserimenti abitativi mediante recupero del patrimonio immobiliare pubblico e mediante

il sostegno all'affitto sul mercato privato;
- rimpatri volontari e assistiti.

Gli interventi richiedono la collaborazione delle organizzazioni governative e non prevedono la predisposizione dei progetti di aiuto al rimpatrio assistito e volontario.

Le stesse dichiarazioni rilasciate alla stampa esprimono l'obiettivo del contenimento delle presenze: così, per esempio, in un articolo pubblicato l'11 settembre 2011 su Il Tirreno, viene spiegato che le politiche locali «prevedono un tetto di presenze: 574»52. La priorità data dall'Amministrazione nel raggiungere tale tetto massimo, fissato senza fornire criteri oggettivi e ragionevoli che supportino l'esplicito intento di contingentare le presenze sulla base dell'appartenenza a una determinata comunità, viene ribadita dal sindaco Filippeschi, il quale – di fronte al dato di 800 persone rom e sinte insediate sul territorio – dichiara: «Dobbiamo scendere ancora e per questo chiediamo alla Regione di attuare politiche di distribuzione di queste persone su tutto il territorio toscano»⁵³.

Per gli interventi previsti vengono stanziate risorse provenienti dalla Regione Toscana: 765.000 euro per l'anno 2010, 300.000 euro per l'anno 2011⁵⁴, al quale deve aggiungersi, sempre per il 2011, la cifra di 400.000 euro a titolo di anticipazione dei finanziamenti relativi al nuovo accordo tra la Regione Toscana e la Società della Salute, destinati a fronteggiare la cosiddetta "emergenza" del "campo" della Bigattiera, sul litorale pisano⁵⁵.

Dai riscontri effettuati emerge come le "politiche di contenimento delle presenze" si concretizzino unicamente in ripetute azioni di sgombero,⁵⁶ accantonando gli aspetti più strettamente legati ai percorsi di inclusione. Nel periodo compreso tra maggio 2009 e agosto 2012 il Comune ne effettua 37, dei quali 22 eseguiti con ruspe, abbattimento di abitazione e allontanamento fisico delle persone, e 15 mediante semplice intimazione da parte della Polizia Municipale⁵⁷.

2.6. LA CITTÀ DI LECCE

În data 1° marzo 2013 la comunità rom presente nell'unico insediamento formale della città si compone di 230 unità.

La città di Lecce ha una popolazione di 90.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,26% della popolazione.

Dal maggio 2007 ad oggi la città di Lecce è governata da una giunta di centro-destra guidata dal sindaco Paolo Perrone.

Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte sono coordinate dall'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune di Lecce.

Dal 1998 è presente presso la Masseria Panareo un "campo sosta" collocato in un'area giudicata inizialmente provvisoria⁵⁸. Al fine di migliorare le condizioni di vita degli abitanti, tra il 2005 e il 2007, vengono attuati una serie di interventi tra i quali l'affidamento, in comodato d'uso, a 10 nuclei familiari di prefabbricati concessi dalla Provincia di Lecce. Nel luglio 2009 vengono assegnate ad alcune famiglie dell'insediamento 16 unità abitative realizzate nell'ambito del progetto PRO.NOM all'interno dell'Accordo di Programma Quadro "Sicurezza

per lo Sviluppo della Regione Puglia"59.

Come nota la vicesindaco e assessore alla Pubblica istruzione del Comune di Lecce, «in passato si è partiti con l'idea di integrazione, ma si è verificata una sorta di ghettizzazione, poiché il "campo" [si riferisce al "campo sosta" Panareo. NdAl è situato fuori dal centro urbano. Pertanto si dovrebbe pensare all'inclusione sociale nell'ambiente urbano, compatibilmente alla loro cultura»60. Nel luglio 2013 viene annunciato l'avvio di un processo di ampliamento/risanamento del "campo", per la cui realizzazione la vicesindaco promuove un tavolo di socializzazione con gli assistenti sociali, affinché questi ultimi, conoscendo bene la realtà del "campo", suggeriscano interventi mirati, efficaci e non dispersivi. «Perché avvenga l'inclusione sociale – spiega la rappresentante del Comune pugliese - bisogna partire dalle po-

litiche abitative, sono alla base di tutto: un ambiente domestico adequato è il primo passo per avviare un discorso di inserimento nella società. In particolar modo bisogna abbattere pregiudizi e diffidenze che si hanno nei confronti dei rom, attraverso una comunicazione efficace; bisogna sostenere le famiglie nel processo di avvicinamento alla cultura scolastica, ed infine promuovere il loro coinvolgimento nelle politiche sociali»61. Il progetto, che prevede la demolizione delle attuali abitazioni e la realizzazione di moduli bifamiliari, prevede un finanziamento di 930.000 euro complessivi, di cui il 30% a carico del Comune e il restante 70% ricavato da fondi regionali per l'Ambito sociale di Lecce⁶². Commentando il progetto, un testimone privilegiato spiega: «Si tratta dell'ennesimo sperpero di denaro pubblico che si tradurrà, nella migliore delle ipotesi, nell'abbellimento temporaneo di un ghetto»63.

2.7. LA CITTÀ DI COSENZA

In data 1° marzo 2013 la comunità rom presente nell'insediamento informale e nel centro di accoglienza si compone di 620 unità. Nell'unico insediamento informale di Vaglio Lise vivono circa 570 persone, mentre 50 rom abitano nel centro di accoglienza presso il Palazzetto dello Sport. La città di Cosenza ha una popolazione di 70.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,89% della popolazione cosentina.

Dal giugno 2006 al maggio 2011 la città di Cosenza è governata da una giunta di centro-sinistra guidata dal sindaco Salvatore Perugini. A partire dal maggio 2011, il nuovo sindaco è Mario Occhiuto, a capo di una coalizione di centro-destra.

Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte della città sono coordinate dal Settore 6 Welfare presso l'Assessorato alla Solidarietà e Coesione Sociale del Comune di Cosenza.

Risale al 2005 il primo insediamento di 300 rom rumeni lungo il fiume Crati, in località Vaglio Lise. I rom occupano un'area dismessa in condizioni di profondo degrado e nell'indifferenza delle istituzioni.

Anche se non interessata dallo stato di "emergenza nomadi" dichiarato con Decreto

del presidente del Consiglio dei Ministri, il 1° ottobre 2009 viene eseguito il primo censimento degli abitanti del "campo" informale di Vaglio Lise⁶⁴. Decine di persone vengono fermate e vengono notificati a 90 rom ordini di allontanamento. Nella primavera successiva l'intera area del "campo" viene posta sotto se-

questro ed il giudice per le indagini preliminari di Cosenza incarica le autorità locali di adottare le misure necessarie per dare assistenza alle famiglie rom prossime allo sgombero e predisporre aree attrezzate per la loro accoglienza.

L'intera comunità rom viene censita con la promessa di soluzioni alternative definite "alternative" all'insediamento.

Nel giugno 2011 le elezioni amministrative a Cosenza sembrano segnare un cambiamento nelle politiche rivolte ai rom rumeni presenti nell'unico insediamento informale della città. Gli interventi realizzati dall'attuale Amministrazione si soffermano prevalentemente sulla situazione di estrema precarietà abitativa dei rom residenti nel "campo" 65 e, entro questo circoscritto ambito di intervento, si muovono essenzialmente in due direzioni. Da una parte vi è la volontà, espressa dal nuovo sindaco di Cosenza nel giugno 201166, di migliorare le condizioni di vita nell'insediamento attraverso l'erogazione di servizi prima inesistenti, come la fornitura di acqua corrente e la costruzione di docce. Dall'altra, il Comune ha avviato le procedure necessarie per la realizzazione di un nuovo "campo autorizzato" in città, che, nelle intenzioni della Giunta, dovrebbe dare una risposta all'emergenza abitativa dei rom di Vaglio Lise, e contemporaneamente garantire «la valorizzazione della loro cultura»⁶⁷.

Per quanto riguarda le attività di progettazione del nuovo "campo", in seguito alle pubbliche rimostranze di alcune associazioni sui rischi di ghettizzazione che questo intervento comunale porterebbe con sé⁶⁸, nel novembre 2012 il sindaco inaugura l'apertura di un "Tavolo tecnico di coordinamento per la questione rom". L'apertura del Tavolo, che vede coinvolti la comunità rom di Vaglio Lise, l'Amministra-

zione comunale e rappresentanti della società civile, non determina però un cambiamento in senso più inclusivo nelle modalità di governance locale della questione. Dai riscontri emerge come, malgrado la consultazione coinvolga anche i diretti interessati, i risultati apinsoddisfacenti. paiono Un testimone privilegiato così giudica il lavoro del Tavolo: «L'ombra di un approccio politico di fatto assistenzialista e settoriale non ha aiutato la coesione rafforzando invece i pregiudizi esistenti sulla presunta incompatibilità tra la cultura italiana e quella rom»⁶⁹. Tali pregiudizi, come sottolinea l'assessore alle politiche sociali del Comune di Cosenza, «sono fortemente radicati nella cittadinanza e anche all'interno della stessa Giunta non ci sono le stesse sensibilità». Un dato, questo, che a suo avviso «paralizza la possibilità di un approccio cooperativo»70. A questo ostacolo si aggiunge la confusa sovrapposizione di competenze fra i vari assessorati, che, per come strutturata, va a discapito della trasparenza dell'operato e rende difficilmente individuabili le responsabilità.

Per quanto riguarda il fronte delle politiche sul lavoro, lo stesso assessore riconosce che «non si sta facendo nulla»⁷¹, mentre gli interventi in campo sanitario risultano di fatto delegati al privato sociale. Sul fronte delle politiche scolastiche per l'anno scolastico 2012/2013, l'attuale Giunta si vanta, invece, di essere stata la prima a impegnarsi a dislocare i bambini rom rumeni in diverse scuole della città, «mentre nel passato – come riporta l'assessore – ad accoglierli erano solamente due istituti»⁷².

Un ulteriore indicatore della scarsa volontà politica della Giunta di farsi carico delle criticità che precludono un effettivo godimento dei diritti da parte dei rom di Vaglio Lise, compromettendone la qualità della vita, può essere identificato con l'esiguità dei fondi stanziati. Secondo quanto riferito agli operatori dell'Associazione 21 luglio dall'ex assessore alle politiche sociali, tra l'estate 2011 e il febbraio 2013, la cifra totale messa a disposizione dal Comune ammonta a 7.000 euro, utilizzati per coprire i costi dei pasti erogati ai rom sfollati dopo un grosso incendio scoppiato

nel "campo" di Vaglio Lise nel luglio del 2012, e per il pagamento delle utenze del Palazzetto dello Sport di Cosenza-Casali, luogo presso il quale queste persone sono state temporaneamente sistemate e dove alcune tuttora risiedono⁷³.

2.8. LA CITTÀ DI PALERMO

În data 1° marzo 2013 la comunità rom presente nell'unico insediamento formale della città si compone di 140 unità.

La città di Palermo ha una popolazione di 660.000 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano lo 0,02% della popolazione palermitana.

Dal dicembre 2001 al gennaio 2012 la città di Palermo è governata da una giunta di centro-destra guidata dal sindaco Diego Cammarata. Dopo un periodo di commissariamento, a partire dal maggio 2012, il nuovo sindaco è Leoluca Orlando a capo di una coalizione di centro-sinistra.

Le azioni rivolte alle comunità rom e sinte della Capitale sono coordinate dall'Ufficio Nomadi e Immigrati del Comune di Palermo.

Nel 1990 l'Amministrazione comunale di Palermo provvede al trasferimento di alcune famiglie provenienti dall'ex Repubblica Jugoslava da viale Messina ad un insediamento denominato "La Favorita"⁴⁴. Malgrado le istituzioni abbiano provveduto nel 1992 ad installare nell'insediamento servizi igienici autopulenti e ad allacciare la corrente elettrica e l'impianto idrico e fognario, negli anni successivi il "campo" viene sempre considerato come informale in mancanza di qualsiasi intervento da parte dell'Amministrazione.

In un'intervista rilasciata all'Associazione 21 luglio, la vice-presidente del Consiglio Comunale di Palermo, ex presidente della Commissione Urbanistica, fornisce un quadro esemplificativo della condizione attuale:

«La nuova legislazione nazionale supera la vicenda delle aree attrezzate, alla luce del fatto che i rom non sono più tanto nomadi e sono diventati stanziali e anche perché una creazione di campi attrezzati mal si concilia

magari con altre esigenze di inserimento sociale, di inserimento scolastico. Tuttavia il Comune di Palermo non ha attivato nessuna reale politica attuativa dei principi europei, non esiste neanche una legge regionale. [...] Non c'è al momento una previsione di bilancio specifica e non ci sono specifici provvedimenti di competenza del Consiglio comunale, il quale sarebbe competente alla localizzazione di terreni attrezzati, oppure di stanziamenti nel bilancio di risorse economiche, ad esempio per i minori, per la tutela delle donne rom, contro ogni azione discriminatoria»⁷⁵. La nuova Amministrazione comunale, in carica dal maggio 2012, sembrerebbe dimostrare, attraverso le dichiarazioni rilasciate, una particolare attenzione nei confronti delle tematiche relative alle comunità rom presenti sul territorio attraverso un approccio non emergenziale. Tra gli indicatori emerge l'esplorazione da parte di alcuni amministratori di proposte innovative, come l'intenzione paventata dalla vice-presidente del Consiglio Comunale di trasferire i rom che al

momento vivono a La Favorita negli immobili confiscati alla mafia⁷⁶.

Di rilevanza è la creazione, nel febbraio 2013, di una Commissione di esperti⁷⁷ che a titolo gratuito si occupano delle tematiche relative all'inclusione dei rom palermitani. Si tratta di un gruppo di lavoro che, contando sulle competenze e sulla partecipazione attiva, intende avviare una discussione a più voci. Ne è conseguita la creazione di un forum denominato *FoRom* "sui rom e con i rom" che mira a coinvolgere un'ampia fetta della popolazione e non soltanto la piccola comunità rom palermitana⁷⁸.

L'intento principale è quello di incentivare una riflessione collettiva finalizzata a individuare alternative praticabili e soluzioni dignitose che possano innescare processi di inserimento nel tessuto cittadino dei rom palermitani e favorire la costruzione di un percorso di cittadinanza attiva. Il primo degli incontri del *FoRom* si è tenuto il 21 marzo 2013, dove si sono principalmente affrontati i temi relativi alle prospettive di inserimento dei rom nel tessuto cittadino e nel mondo del lavoro e al superamento della segregazione e dell'idea di "campo".

2.9. IL PAESE DI SAN NICOLO' D'ARCIDANO

În data 1° marzo 2013 la comunità rom presente nell'unico insediamento formale del paese si compone di 97 unità.

Il paese di san Nicolò d'Arcidano ha una popolazione di 2.800 abitanti e le comunità rom in emergenza abitativa rappresentano il 3,5% della popolazione arcidanese.

Dal maggio 2010 ad oggi il paese è governato da una giunta facente capo a una lista civica locale quidata dal sindaco Emanuele Cera.

Le azioni rivolte alle comunità rom sono coordinate dall'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune di san Nicolò d'Arcidano.

Risale al 1988 il primo insediamento delle comunità rom a san Nicolò d'Arcidano, un piccolo paese in provincia di Oristano. La comunità originaria si compone di 100 individui divisi in 14 nuclei familiari, tutti parte dei flussi migratori provenienti dall'ex Repubblica Jugoslava.

L'Amministrazione comunale individua in loro i tratti caratteristici delle popolazioni "nomadi" e con i fondi della Legge Regionale n.9/88 "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi" realizza nel 1999 un "campo sosta" alla periferia del paese, in località "Su riu 'e sa murta" Nel 2007 un ulteriore finanziamento regionale consente di migliorare i servizi igienici e le strutture abitative Nel 2009 il Comune di san Nicolò d'Arcidano presenta alla Regione della

Sardegna una domanda per il completamento del "campo" già esistente con una previsione di spesa di 785,00 euro. Con deliberazione n. 33/32 del 30.09.2010 la Regione della Sardegna assegna la somma di 150.000 euro per gli interventi richiesti⁸¹.

Il 10 luglio 2011, in seguito ad un incendio, vengono distrutte le abitazioni dell'insediamento. Le famiglie rom vengono accolte nella tendopoli predisposta dalla Protezione Civile nel campo sportivo comunale in attesa di realizzare i lavori del nuovo insediamento che viene inaugurato il 19 ottobre 2011 con la costruzione di 14 unità abitative in legno⁸².

ESPLORARE NUOVE STRADE

Nel 2011 la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, partendo dalle politiche messe in atto nella Capitale raccomanda: «L'esperienza del Piano Nomadi di Roma mette in luce tutta una serie di criticità che suggeriscono come, per risolvere la questione rom in modo efficace sia sotto il profilo della sicurezza sia dell'integrazione, sia utile esplorare nuove strade e nuove soluzioni che vadano al di là della cosiddetta campizzazione»⁸³, auspicando al contempo che vengano seguiti esempi virtuosi provenienti da altri Paesi europei.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3 fcnmdocs/PDF 2nd SR Italy en.pdf.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3 fcnmdocs/PDF 2nd OP Italy en.pdf. Circa gli effetti negativi del vivere in "campi" isolati dalla società italiana, si veda il capitolo sul diritto all'alloggio, dove vengono riportate nel dettaglio le varie opinioni espresse nel corso degli anni da organismi internazionali e organizzazioni non governative. Si vedano inoltre: United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Italy, CERD/C/304/Add.68, 7 aprile 1999, para. 11, disponibile su

http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/68a4f853997e075e802567a80036bf81?Opendocument;

European Roma Rights Centre, *II paese dei campi*, 05 ottobre 2000, disponibile su http://www.errc.org/article/il-paese-dei-campi/3881; United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma*, 16 agosto 2000, disponibile su

http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b; United Nations Human Rights Committee, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Italy, CCPR/C/ITA/CO/5, 24 aprile 2006, para. 21, disponibile su http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/f53f478d97880b96c12570ad003bd8d1?Opendocument; United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations: Italy, CERD/C/ITA/CO/15, 16 Maggio 2008, para. 14, disponibile su http://www.refworld.org/pdfid/4885cfa1d.pdf; Council of Europe, Office of the Commissioner for Human Rights, On his visit to Italy, 10-17 June 2005, for the attention of the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, CommDH(2005)9, Strasbourgo, 14 dicembre 2005, para. 210-212, disponibile su https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=948027;

European Committee of Social Rights, *Centre on Housing Rights and Evictions v. Italy, Complaint 58/2009*, Decision on the Merits 25 June 2010, disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/complaints/CC58Merits_en.pdf; European Commission against Racism and Intolerance, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quarto ciclo di monitoraggio)*, Strasburgo, 21 febbraio 2012, para. 97, disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/italy/ITA-CbC-IV-2012-002-ITA.pdf; United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations: Italy*, CERD/C/ITA/CO/16-18, 9 marzo 2012, para. 15, disponibile su http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.ITA.16-18 en.pdf.

38

¹ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, *Second report submitted by Italy*, ACFC/SR/II(2004)006, 14 maggio 2004, disponibile su

² Si veda la Circolare ministeriale 17 del Ministero dell'interno dell'11 ottobre 1973, in cui le autorità locali sono invitate a rimuovere gli ostacoli per la creazione di campi per i nomadi e ad esaminare la possibilità di costruire campi con servizi base, così da rendere possibile il campeggio dei nomadi nelle migliori condizioni igieniche possibili. Tra gli anni Ottanta e Novanta, 11 Regioni su venti hanno adottato Leggi volte a proteggere gli "zingari" e la "cultura nomadica". Tra queste, si possono citare la Legge regionale 9/88 della Regione Sardegna, *Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi*; la Legge regionale 82/85 della Regione Lazio, *Norme a favore dei Rom* la quale, all'articolo 1, riconosce esplicitamente il diritto al nomadismo; la Legge regionale 77/89 della Regione Lombardia, *Azione Regionale per la Tutela delle Popolazioni Appartenenti alle Etnie Tradizionalmente Nomadi e Seminomadi*. Si veda anche Sigona, F., *Locating 'The Gypsy Problem'. The Roma in Italy: Stereotyping, Labelling and 'Nomad Camps'*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, No. 4 (2005), pp.741-756, disponibile su http://euc.illinois.edu/%5C/eucdw2011/documents/Sigona2005LocatingtheGypsyProblem-TheRomainItaly.pdf.

³ Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention, *Second Opinion on Italy*, 24 febbraio 2005, ACFC/INF/OP/II(2005)003, para. 58, disponibile su

- ⁴ UNAR, *Strategia Nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti*, 28 febbraio 2012, disponibile su http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251 STRATEGIA ITALIANA ROM PER MESSA O N LINE.pdf.
- ⁵ Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom*, *Sinti e Caminanti in Italia*, 2011, disponibile su http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sin ti%20e%20caminanti.pdf.
- ⁶ Sindaco di Roma, Gianni Alemanno, disponibile su http://www.youtube.com/watch?v=iFv5TqBq010#at=49.
- ⁷ Ibidem.
- ⁸ Comune di Roma, *Piano Regolatore sociale di Roma Capitale 2011-2015 Documento di sintesi : Interventi per le popolazioni Rom*, disponibile su http://www.pianosocialeroma.it/documenti/pianoregolatoresociale/All%207%20DEF%20-%20Popolazioni%20Rom.pdf.
- ⁹ Ibid.
- ¹⁰ Adnkronos, *Roma: Maroni, su nomadi capitale esempio da seguire*, 31 luglio 2009, disponibile su

http://www.fabriziosantori.com/modules.php?name=News&file=article&sid=4702. Si veda Il Tempo.it, Vertice Alemanno-Zingaretti-Marrazzo con Maroni, 4 febbraio 2009, disponibile su

http://www.iltempo.it/roma/2009/02/04/985356-patto sicurezza.shtml. L'ex sindaco Gianni Alemanno nel febbraio 2009 aveva parlato di uno stanziamento di 23 milioni di euro: «Con i dieci milioni dal Governo su cento per la sicurezza a livello nazionale stanziati per l'emergenza rom aggiungendo gli 8 del Campidoglio e i 5 della Regione si arriva a un totale di 23 milioni, che saranno utilizzati per la realizzazione dei nuovi campi rom e per il risanamento di quelli già esistenti e per le strutture funzionali alla loro gestione».

- ¹¹ Si veda Stasolla C., Sulla pelle dei rom. Il Piano Nomadi della giunta Alemanno, Roma, 2012.
- ¹² Le operazioni di sgombero e trasferimento degli abitanti del Casilino 900 sono iniziate il 19 gennaio 2010 e si sono concluse il 15 febbraio 2010. Esse hanno riguardato 618 persone.
- ¹³ Le operazioni di sgombero e trasferimento degli abitanti de La Martora sono iniziate il 21 luglio 2010 e si sono concluse il 16 dicembre 2010. Esse hanno riguardato circa 350 persone.
- ¹⁴ Le operazioni di sgombero e trasferimento degli abitanti dell'insediamento di via del Baiardo si sono svolte il 5 luglio 2012. Esse hanno riguardato circa 300 persone.
- ¹⁵ Le operazioni di sgombero e trasferimento degli abitanti dell'insediamento Tor de' Cenci si sono svolte il 28 settembre 2012. Esse hanno riquardato circa 250 persone.
- ¹⁶ L'insediamento, progettato per accogliere 600 persone è stato inaugurato il 18 giugno 2012.
- ¹⁷ La stima è frutto del lavoro di monitoraggio svolto dall'Associazione 21 luglio.
- ¹⁸ Come si vedrà nel capitolo dedicato al diritto ad un alloggio adeguato, si tratta di strutture caratterizzate da spazi chiusi, invisibili alla società maggioritaria e di fatto destinate ad accogliere nuclei famigliari su base etnica. Sono strutture ancora diverse rispetto a quelle normalmente riservate alle categorie fragili. Da qui la decisione dell'Associazione 21 luglio di chiamare queste strutture "centri di raccolta rom", in quanto riservate a soli rom, a ricordo dei Centri di Raccolta Profughi che nel secondo dopoguerra vengono allestiti in tutta Italia per accogliere tutti coloro che si trovano senza casa, senza lavoro e senza assistenza. Si veda il rapporto dell'Associazione 21 luglio, *La Casa di Carta*, maggio 2011, disponibile su http://www.21luglio.org/la-casa-di-carta/.
- ¹⁹ A Milano i "campi" formali sono sette: Bonfadini, Martirano, Negrotto, Idro, Chiesa Rossa, Novara, e Impastato. Si tratta di campi prevalentemente abitati da rom italiani, ad eccezione del "campo" di via Novara in cui abitano rom macedoni e kossovari e Martirano che oltre ai rom italiani ospita anche una famiglia allargata di rom slavi. I campi milanesi sono molto differenti l'uno dall'altro per collocazione, dimensioni e con condizioni abitative. La maggior parte è nata come soluzione abitativa per rom provenienti da insediamenti informali preesistenti.
- I riscontri in proposito sono stati effettuati nella primavera del 2013.
- ²⁰ La Repubblica, *Cancellati subito tre campi rom con i 3,5 milioni arrivati da Roma*, 23 agosto 2009, disponibile su http://milano.repubblica.it/dettaglio/cancellati-subito-tre-campi-rom-con-i-35-milioni-arrivati-da-roma/1702058. Per un approfondimento sui contenuti del *Piano Maroni* e sulle sue implicazioni si veda anche Amnesty International, *Tolleranza Zero Verso i Rom. Sgomberi Forzati e Discriminazione Contro i Rom a Milano*, 2011, disponibile su http://www.amnesty.it/rapporto-su-sqomberi-forzati-e-discriminazione-contro-i-rom-a-Milano.
- ²¹ La Repubblica, *Rom, De Corato festeggia i cinquecento sgomberi*, 27 aprile 2011, disponibile su http://milano.repubblica.it/cronaca/2011/04/27/news/rom_de_corato_festeggia_i_cinquecento_sgomberi-15419177/.

 ²² Chiusura avvenuta il 30 aprile 2011.
- ²³ Dalle informazioni raccolte dai ricercatori e attivisti emerge come in realtà tra le persone coinvolte dagli sgomberi ci siano anche rom presenti a Milano da diversi anni.

- ²⁴ La diminuzione del quantitativo di sgomberi effettuato viene confermata dall'azione di costante monitoraggio effettuata dalle organizzazioni presenti sul territorio.
- ²⁵ Nel corso degli sgomberi, come viene riportato nel IV capitolo del presente rapporto, non vengono quasi mai garantite salvaguardie procedurali necessarie, tra cui: preavviso adeguato, consultazione, offerta di alternative.
- ²⁶ Comune di Milano, *Linee Guida Rom Sinti e Camminanti*, 21 novembre 2012, in archivio dell'Associazione 21 luglio.
- ²⁷ Ibidem.
- ²⁸ Ibidem.
- ²⁹ Per quanto riguarda le risorse proprie del Comune di Milano, esse sono parte di quelle ordinarie dedicate nei capitoli delle Direzioni Centrali Politiche Sociali e Cultura della Salute, Sicurezza Urbana e Coesione Sociale, Educazione e Istruzione, relativi al sostegno dei servizi e delle azioni rivolte a persone senza fissa dimora. Si veda Comune di Milano, *Linee Guida Rom, Sinti e Camminanti*, op. cit.
- ³⁰ Intervista a O. Villella, Settore Servizi per gli Adulti, l'inclusione sociale e l'immigrazione del Comune di Milano, 8 marzo 2013.
- ³¹ Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Banca dati progetti 285 per l'infanzia e l'adolescenza*, disponibile su http://www.bancadatiprogetti285.minori.it/Record.htm?Record=352314617059&tidlist=6
 ³² *Ibidem.*
- ³³ Realizzato dall'A.T.I. (associazione temporanea d'impresa) composta da Forcoop (capofila), Cooperativa Animazione Valdocco, Consorzio Kairos, Consorzio Sinapsi, con la collaborazione di ASGI.
- ³⁴ Gestito da associazioni e cooperative del terzo settore.
- ³⁵ Città di Torino, Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie, Settore Logistica e Patrimonio, *Determinazione dirigenziale: Istruttoria pubblica per l'individuazione di partners per la coprogettazione e la cogestione delle aree sosta rom di via Germagnano 10 e strada dell'aeroporto 235/25, approvazione disciplinare di concessione delle parti comuni a titolo non oneroso*, 10 febbraio 2010, disponibile su http://www.comune.torino.it/giunta_comune/intracom/htdocs/2010/2010_00521.html.
- Gomposto da Cooperativa Animazione Valdocco (capofila), AIZO Associazione Italiana Zingari Oggi, Croce Rossa Italiana
 Comitato Provinciale di Torino; Cooperativa Sociale Stranaidea, Cooperativa Liberitutti a cui si è aggiunta nel 2011 l'Associazione Terra del Fuoco.
- ³⁷ Città di Torino, Divisione Servizi Tecnici ed Edilizia per i Servizi Culturali, Sociali, Commerciali, *Deliberazione della giunta comunale*, 10 maggio 2011, disponibile su http://www.comune.torino.it/giunta comune/intracom/htdocs/2011/2011 02774.html
 ³⁸ Città di Torino, Divisione Servizi Sociali e Rapporti con le Aziende Sanitarie, Settore Stranieri e Nomadi, *Deliberazione della Giunta comunale*, 25 ottobre 2011, disponibile su

http://www.comune.torino.it/giunta_comune/intracom/htdocs/2011/2011_05707.html.

- 39 Ibidem.
- ⁴⁰ Faranno parte del *Tavolo Rom, Sinti e Camminanti* insieme ai diversi settori del Comune di Torino che si occupano dei nomadi la cooperativa Valdocco, le associazioni Zingari Oggi e Idea Rom, la Croce Rossa Italiana, l'associazione Terra del Fuoco, le cooperative Stranidea e Liberitutti, l'Opera Nomadi, l'Ufficio Pastorale Migranti dell'Arcidiocesi di Torino, l'Ufficio Pio della Compagnia di San Paolo, la Comunità di Sant'Egidio, il Gruppo Abele, le associazioni Animazione Interculturale, Il Nostro Pianeta, I Rom per il futuro, Archimente, Romanò Ilo e l'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione. Si veda TorinoClick, Agenzia Quotidiana del Comune di Torino, *Nasce il Tavolo Rom, Sinti e Camminanti*, Anno 6, n. 148 (1255), 31 luglio 2012, disponibile su http://www.comune.torino.it/torinoclick/upload/click120731.pdf.
- ⁴¹ Città di Torino, Direzione Centrale Politiche Sociali, Servizio Stranieri e Nomadi, *Deliberazione della Giunta comunale* 18 dicembre 2012, disponibile su http://www.comune.torino.it/giunta comune/intracom/htdocs/2012/2012 07751.html.
- ⁴² Comune di Napoli, *Star: Strategie per l'advocacy e l'integrazione della popolazione rom in Italia*, luglio 2012, disponibile su http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/1.
- ⁴³ Zoppoli G. e Saudino F. (a cura di), *I Rom in Comune, Studio sul Comune di Napoli e i Rom che ci vivono*, Napoli, 2012.
- 44 Ibidem.
- 45 Ibidem.
- 46 Ibidem.
- 47 Ibidem.
- ⁴⁸ Si veda Allegato A, *Protocollo di Intesa tra Regione Toscana, Comuni di Pisa, Cascina, San Giuliano Terme, Vecchiano, Vicopisano, Calci, Faglia, Lorenzana, Orciano e Società della Salute Zona Pisana*, disponibile su http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/11/protocollo_rom_def.pdf.
- ⁴⁹ In realtà, le rilevazioni sulle presenze rom nel territorio effettuate dalla Fondazione Michelucci per conto della Regione Toscana, dall'associazione "Africa Insieme" e dalla stessa SdS non confortano la tesi di un incremento significativo degli arrivi. Secondo tutte le fonti, i flussi più intensi si sono verificati tra il 2006 e il 2007/2008: dopo quella data, le presenze sono rimaste sostanzialmente stabili. Per un quadro di sintesi si veda Bontempelli S., *Rom e Sinti a Pisa: tra sgomberi e diritti negati*, slide

- di presentazione al convegno *Rom. Sgomberiamo il campo dai pregiudizi*, 23-34 giugno 2012, disponibile su http://www.inventati.org/rebeldia/citt-di-pisa/rom-e-sinti-a-pisa-tra-sgomberi-e-diritti-negati.html.
- ⁵⁰ Allegato A, *Protocollo di Intesa tra Regione Toscana, Comuni di Pisa, Cascina, San Giuliano Terme, Vecchiano, Vicopisano, Calci, Faglia, Lorenzana, Orciano e Società della Salute Zona Pisana, op. cit.*
- ⁵¹ PisaNotizie, *Rom a Pisa, Filippeschi: "numero chiuso"*, 26 febbraio 2009, disponibile su http://pisanotizie.it/news/news 20090226 rom filippeschi numero chiuso.html.
- ⁵² Il Tirreno, cronaca di Pisa, *Rom, SOS agli altri territori. Il Sindaco: "siamo al limite, l'intera Toscana deve farsene carico"*, 11 Settembre 2011, disponibile su
- http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2011/09/11/news/rom-sos-agli-altri-territori-1.2680508. Queste dichiarazioni non sono mai state smentite dal Sindaco, e quindi si fa fede a quanto da riportato dal cronista.
- 53 Ibidem.
- ⁵⁴ Regione Toscana, Giunta Regionale, Direzione Generale Diritto alla Salute e Politiche di Solidarietà, Area di coordinamento politiche sociali integrate, Settore Cittadinanza Sociale, Dirigente Responsabile dott. Giovanni Lattarulo, *Decreto n. 1865*, 14 aprile 2010.
- ⁵⁶ Circa la legalità degli sgomberi organizzati a Pisa, si rimanda al capitolo sugli sgomberi forzati.
- ⁵⁷ Per il calcolo degli sgomberi che hanno avuto luogo nel periodo in oggetto si riportano i dati raccolti dall'associazione Africa Insieme. Sono compresi solo gli interventi riportati dalla stampa locale, o di cui vi siano comunque notizie certe e testimonianze precise. Non si è tenuto conto di altri sgomberi di cui non è possibile conoscere data e circostanze esatte.
- ⁵⁸ Peacelink, *Campo rom Panareo, in "sosta" da vent'anni*, 10 ottobre 2010, disponibile su http://www.peacelink.it/migranti/a/32505.html
- ⁵⁹ Si veda http://www.asgi.it/public/parser_download/save/buone.prassi.pdf.
- ⁶⁰ Intervista all'avvocato Carmen Tessitore, vicesindaco e assessore alla Pubblica istruzione del Comune di Lecce, Lecce, marzo 2013.
- 61 Ibidem.
- ⁶² Lecceprima, *Campo sosta Panareo, nuovi alloggi per un progetto da 930mila euro*, 02 luglio 2013, disponibile su http://www.lecceprima.it/politica/campo-rom-intervento-nuova-abitazioni-2013.html.
- 63 Intervista a un ricercatore dell'Università del Salento, Lecce, 31 luglio 2013.
- 64 Per una ricostruzione delle vicende in oggetto si veda La scuola del vento, Cronistoria recente dei rom a Cosenza, op. cit.
- ⁶⁵ Grande insediamento informale creatosi a partire dal 2005, dove vivono circa 320 rom rumeni, di cui 119 minorenni (dati ufficiali messi a disposizione dall'Ufficio Statistiche del Comune di Cosenza). Il "campo" è collocato sulla riva sinistra del fiume Crati e insiste su una zona ad alto rischio idrogeologico, praticamente priva di alberi e arbusti in grado di arginare le ricorrenti esondazioni. Si compone di almeno tre sottoinsediamenti attigui, che si snodano lungo la sponda del fiume per circa 1 km. Le baracche sono autocostruite con materiale di risulta, messo insieme per formare ambienti con una superficie di massimo 10/12 metri quadrati. In questi ambienti ristretti vivono famiglie che spesso contano oltre quattro componenti. La vicinanza delle baracche spiega il perché dei frequenti incendi.
- ⁶⁶ Associazioni Insieme con i Rom, *Comunicato: Miracolo in riva al Crati*, 13 giugno 2011, in archivio all'Associazione 21 luglio. Il coordinamento di associazioni si è sciolto e al momento le associazioni, pur continuando ad operare singolarmente, cooperano solo di rado.
- ⁶⁷ Città di Cosenza, *Riqualificazione e rifunzionalizzazione ricreativo-culturale dell'Area ex mercato Ortofrutticolo di Vaglio Lise, per la valorizzazione della Cultura ROM*, disponibile su http://www.comune.cosenza.gov.it/pagina684 villaggiorom.html#.UJb84hCf23A.facebook.
- ⁶⁸ Calabria Ora, *Prima di indicare soluzioni il Sindaco si confronti con noi*, 26 ottobre 2012.
- ⁶⁹ Intervista a un ricercatore dell'Università della Calabria, Cosenza, 15 maggio 2013.
- ⁷⁰ Intervista ad Angela De Rosa, assessore alle politiche
- ⁷¹ Ibidem.
- ⁷² Ibidem.
- ⁷³ Per un approfondimento sulle condizioni di vita delle famiglie rom accolte all'interno del Palazzetto dello Sport di Cosenza-Casali si rimanda al III capitolo del presente rapporto.
- ⁷⁴ Scuola di Pace, *Interrogazione dell'on. Alessandra Siragusa al Ministro dell'Interno sul campo nomadi di Palermo*, 10 luglio 2008, disponibile su https://groups.google.com/forum/#!msg/scuoladipace/RrSbLt36DBs/s2LD2HxdR2EJ.
- ⁷⁵ Intervista a Nadia Spallitta, vice-presidente del Consiglio Comunale di Palermo, ex Presidente della Commissione Urbanistica nel 2009, Palermo, febbraio 2013.
- ⁷⁶ Ibidem.

- ⁷⁷ Si tratta di Michele Mannoia, ricercatore di sociologia presso l'Università di Palermo; Clelia Bartoli, docente di diritti umani presso l'Università di Palermo; e Giulia Veca, mediatrice culturale che ha lavorato ad un progetto di inclusione per i rom.
- ⁷⁸ Il FoRom ha inizio il 21 marzo 2013. Si veda Corriere Immigrazione, *Il FoRom, il Forum dei Rom*, 24 marzo 2013, disponibile su http://www.corriereimmigrazione.it/ci/2013/03/il-forom-il-forum-dei-rom/.
- ⁷⁹ Mura V., *I rom di san Nicolò d'Arcidano tra integrazione e intercultura*, tesi di laurea, Università degli studi di Sassari, anno accademico 2010–2011.
- 80 Ibidem.
- ⁸¹ Regione Autonoma della Sardegna, *Deliberazione n. 33/32*, 30 settembre 2010, disponibile su http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_106_20101022134440.pdf.
- 82 Comune di San Nicolò d'Arcidano, *San Nicolò d'Arcidano, inaugurazione del campo nomadi a Ponti 'e sa Murta*, 19 ottobre 2011, disponibile su http://www.comune.sannicolodarcidano.or.it/modules.php?modulo=mkNews&tidcontent=3432.
- ⁸³ Senato della Repubblica, XVI Legislatura, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e camminanti in Italia*, approvato dalla Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani il 9 febbraio 2011, disponibile su

 $\underline{http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto\%20conclusivo\%20indagine\%20rom,\%20sinti%20e\%20caminanti.pdf.}$

CAPITOLO III

IL DIRITTO ALL'ALLOGGIO

3.1. IL DIRITTO ALL'ALLOGGIO NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE

Il primo strumento a riconoscere formalmente, a livello internazionale, il diritto all'alloggio è la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948¹ che individua in capo ad ogni persona «il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimenta-

zione, al vestiario, all'abitazione, [...]».

Molteplici sono gli strumenti internazionali che tutelano il diritto ad un alloggio adeguato. Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali² riconosce all'articolo 11 comma 1 «il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa [...] un alloggio adeguato».

IL DIRITTO A UN ALLOGGIO ADEGUATO: SETTE REQUISITI

Il Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti Economici Sociali e Culturali, nel suo Commento generale nº 4, esprime in maniera chiara il significato di "alloggio adeguato": il diritto all'alloggio non va interpretato in maniera letterale o restrittiva identificandolo ad esempio con il riparo fornito dal solo avere un tetto sopra la testa o come un bene fine a se stesso, ma al contrario va inteso come il diritto ad un posto in cui è possibile vivere in sicurezza, pace e dignità³.

A questo fine, il Comitato sui Diritti Economici Sociali e Culturali ha individuato sette criteri atti a determinare l'adequatezza di un alloggio⁴:

- 1. sicurezza legale del possesso
- 2. disponibilità di servizi, materiali, strutture e infrastrutture
- 3. accessibilità economica
- 4. abitabilità
- 5. accessibilità
- 6. ubicazione
- 7. adequatezza culturale

Nel definire i requisiti riguardanti l'adeguatezza dell'alloggio, il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ha evidenziato l'ampiezza del diritto ad un alloggio adeguato e le sue implicazioni, riconoscendo le forti interrelazioni esistenti con il godimento di altri diritti umani. Il Comitato ha sottolineato, in relazione al secondo criterio, come l'adeguatezza dell'alloggio sia strettamente legata all'accesso sostenibile alle risorse naturali e comuni, all'acqua potabile, al riscaldamento e all'illuminazione, ai servizi igienici e a impianti di lavaggio, a strumenti per la conservazione degli alimenti, allo smaltimento dei rifiuti, alla rete fognaria e a servizi di emergenza. Per rispettare il requisito di abitabilità, invece, un alloggio adeguato deve garantire uno spazio adeguato e deve fornire protezione da rischi per la salute e per l'incolumità fisica degli occupanti. Al fine di

determinare l'adeguatezza dell'alloggio, va considerata anche la sua ubicazione: questo deve trovarsi in località dove si possa usufruire di opportunità di lavoro, dei servizi sanitari, delle scuole, di centri di assistenza per bambini e di altre strutture sociali. Allo stesso modo, l'alloggio non deve esser situato su siti inquinati, né nelle immediate vicinanze di fonti di inquinamento che minacciano il diritto alla salute delle persone.

Infine, il godimento del diritto ad un alloggio adeguato non può essere soggetto ad alcuna forma di discriminazione.

La Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza⁵ riconosce all'articolo 27, comma 1, «il diritto di ogni fanciullo a un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale» e prevede l'impegno degli Stati parti all'adozione di adeguati provvedimenti «per aiutare i genitori e altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare questo diritto e offrono, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda [...] l'alloggio»⁶.

IL DIRITTO A UN ALLOGGIO ADEGUATO IN EUROPA: LA CARTA SOCIALE EUROPEA (RIVEDUTA)

L'art. 31 della Carta Sociale Europea (riveduta) riconosce il diritto all'abitazione. Gli Stati – si legge – al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, sono tenuti ad adottare le misure necessarie volte a «favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente; a prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente; a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti».

Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, l'organismo che si occupa di monitorare l'applicazione della Carta Sociale Europea e che prevede la possibilità di presentare ricorsi collettivi riguardo a presunte violazioni dei diritti in essa contenuti⁷, ha inoltre chiarito come:

«gli Stati devono garantire a tutti il diritto a un alloggio adeguato [...] in particolare ai differenti gruppi di persone vulnerabili [...]. "Alloggio adeguato" significa: 1. un'abitazione che sia sicura dal punto di vista igienico e della salute, cioè che possegga tutti i servizi di base, come acqua, riscaldamento, smaltimento dei rifiuti, servizi sanitari, elettricità, etc. [...]; 2. un'abitazione che non sia sovraffollata [...]; 3. un'abitazione con sicurezza di possesso supportata dalla legge».8

Infine, tra i vari strumenti internazionali va ricordata anche la Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale⁹, la quale, al suo articolo 5, richiede agli Stati contraenti l'adozione di misure volte a garantire il pieno godimento di tutta una serie di diritti tra i quali il diritto all'alloggio senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica.

Nello specifico delle comunità rom, il Comitato per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale nella sua Raccomandazione Generale n. 27 richiede agli Stati di impegnarsi a definire e attuare politiche e progetti volti a evitare la segregazione delle comunità rom in materia di diritto all'alloggio, prevedendo anche con il coinvolgimento diretto delle parti interessate, forme di autoco-

struzione, ricostruzione e manutenzione delle abitazioni. Nella stessa raccomandazione generale, inoltre, è richiesto agli Stati un intervento fermo contro eventuali pratiche discriminatorie verso i rom perpetrate dalle autorità locali e dai privati in tema di riconoscimento della residenza e di accesso all'alloggio e in tema di collocazione nella periferia al di fuori delle zone popolate in campi isolati e senza accesso alle cure sanitarie ed ad altri servizi¹⁰.

3.2. I MINORI E LE SOLUZIONI ABITATIVE RIVOLTE AI ROM

In Italia la politica della costruzione e gestione dei "campi" come modello di riferimento per le politiche abitative rivolte alle comunità rom e sinte, basato su un presunto stile di vita itinerante oramai non corrispondente alla situazione attuale (solo il 3% dei casi dimostra una qualche attitudine all'itineranza), ha alimentato ed aggravato negli anni il disagio abitativo dei suoi destinatari, favorendone inoltre l'ulteriore marginalizzazione ed esclusione sociale. Nonostante le ripetute critiche e raccomanda-

zioni internazionali¹¹ e nazionali, le Amministrazioni delle città prese in esame nel presente rapporto hanno continuato negli ultimi anni a investire risorse umane ed economiche nella realizzazione e nel mantenimento di spazi in cui concentrare, di fatto su base etnica, le comunità rom e sinte.

Come si vedrà dai riscontri e dalla documentazione raccolta nel presente capitolo, questo approccio è risultato in ripetute violazioni della normativa internazionale in materia di diritto a un alloggio adequato e del principio di non discriminazione: pratiche come sgomberi forzati di intere comunità al fine di ricollocarle, come unica soluzione prevista, entro "campi autorizzati", spesso localizzati nei pressi di aree insalubri, ai margini delle reti sociali e dotati di unità abitative dal carattere temporaneo, quali container e roulotte, caratterizzati da spazi fortemente limitati e condizioni igienico-sanitarie al di sotto degli standard e talvolta privi di servizi igienici, di fognature e di acqua corrente, sono manifestamente incompatibili con quanto previsto dalla normativa internazionale ed europea sui diritti umani.

IL DESTINO DELLE COMUNITÀ ROM E SINTE IN CONDIZIONE DI DISAGIO ABITATIVO IN ITALIA

È possibile riconoscere tre tipologie abitative riservate alle comunità rom e sinte che vivono in una condizione di disagio abitativo, differenti per status giuridico e condizioni igienico-sanitarie: insediamenti formali, insediamenti "tollerati" o "consolidati" e centri d'accoglienza per soli rom.

Insediamenti formali: si tratta di insediamenti riservati di fatto ai soli rom e predisposti dall'Amministrazione comunale secondo normative e prassi che variano da Comune a Comune. Generalmente, ma non sempre, insistono su spazi pubblici e sono gestiti da enti privati su appalto delle varie Amministrazioni: i cosiddetti "enti gestori". Sono provvisti dei servizi di base: acqua, fognatura, energia elettrica e talvolta di presidi sociali, legali e sanitari. Solitamente, a differenza di altre soluzioni abitative rivolte a situazioni di disagio quali l'edilizia residenziale pubblica, vige un regolamento che disciplina vari aspetti della vita dei residenti e che include clausole di allontanamento che spesso coinvolgono l'intero nucleo familiare a fronte della violazione commessa da un singolo componente. Spesso l'assegnazione dell'unità abitativa è subordinata al possesso di un regolare documento.

Insediamenti "tollerati" o "consolidati": sono insediamenti presenti sul territorio da tempo e in alcuni casi vengono anche definiti "storici". Possono trattarsi di insediamenti una volta considerati formali e sui quali l'Amministrazione comunale ha smesso di investire risorse umane ed economiche o possono essere insediamenti nati come informali e sui quali l'Amministrazione ha in seguito deciso di fornire alcuni servizi come la raccolta dei rifiuti e l'accompagnamento scolastico, conferendo di conseguenza un certo grado di riconoscimento "ufficiale".

Centri di accoglienza per soli rom: sono edifici dismessi ed in seguito riconvertiti con caratteristiche strutturali non sempre corrispondenti a quelle necessarie per la creazione di centri di accoglienza. Sono di fatto riservati a soli rom e destinati all'accoglienza da parte dell'Amministrazione comunale. L'accesso è generalmente vincolato alla sottoscrizione di un regolamento interno. Generalmente mancano o sono privi di efficacia i percorsi di inclusione sociale, favorendo quindi una lunga permanenza delle persone accolte a dispetto del carattere di temporaneità che dovrebbe caratterizzare tale tipologia di accoglienza. Quasi sempre è vietato l'accesso a visitatori e ospiti provenienti dall'esterno.

Oltre alle tre tipologie illustrate, molti rom in emergenza abitativa vivono in insediamenti informali¹²: si tratta di insediamenti, solitamente medio-piccoli, realizzati su terreni pubblici o privati occupati. Questa tipologia di insediamenti è quella maggiormente soggetta ad azioni di sgombero forzato.

3.2.1. GLI INSEDIAMENTI FORMALI: CARATTERISTICHE E IMPATTO SULL'INFANZIA

I "campi" formali nelle varie città prese in esame dal rapporto presentano numerose caratteristiche comuni. In diversi casi si tratta di insediamenti delimitati da recinzioni, alcuni dotati di sistemi di videosorveglianza e di sistemi di identificazione. Sono situati per lo più al di fuori del tessuto urbano, mal collegati dai trasporti pubblici con i centri cittadini e con i servizi come scuole, ospedali o supermercati. Sono caratterizzati dalla presenza di strutture abitative mobili non ancorate al terreno, in prevalenza container, bungalow e roulotte e da spazi interni asfittici. Le condizioni igienicosanitarie riscontrate sono spesso critiche e comunque lontane dagli standard imposti dalla normativa internazionale.

Isolamento e Iontananza dal centro urbano

Come già detto, secondo gli obblighi interna-

zionali cui l'Italia è vincolata, l'adeguatezza dell'alloggio è connessa anche alla sua ubicazione: un alloggio adeguato deve essere localizzato in maniera tale da permettere di usufruire di opportunità di lavoro, dei servizi sanitari, delle scuole, di centri di assistenza per bambini e di altre strutture sociali.

Gli 8 «villaggi attrezzati» della Capitale¹³, anche se progettati all'insegna della presunta legalità e dell'integrazione¹⁴, distano mediamente più di 2 km dalla prima fermata di autobus, oltre 3 km dalle poste e dal mercato più vicino. Fatta eccezione per due di essi, Gordiani e Lombroso, tutti gli insediamenti si trovano al di fuori dei centri abitati e del Grande Raccordo Anulare¹⁵: la distanza media dei "campi" dall'area abitata più vicina è di oltre 2 km, non sempre percorribili con l'ausilio di mezzi pubblici.

A Milano l'insediamento formale di Chiesa Rossa si trova al centro di una grande area agricola. Quello di Martirano dista 1 km

dalla fermata di autobus più vicina. Secondo i riscontri si evince come il percorso pedonale venga reso pericoloso dalla presenza di cani randagi¹⁶. L'insediamento di Bonfadini si trova a ridosso della linea ferroviaria e dall'osservazione effettuata la vicinanza al passaggio dei treni potrebbe rappresentare una situazione di rischio per i minori, sebbene l'accesso al "campo" sia possibile solo attraverso un sottopassaggio (i due passaggi a livello che vi permettevano l'accesso sono stati eliminati¹⁷). Anche l'insediamento di via Novara risulta ubicato in una zona estremamente periferica, il negozio più vicino raggiungibile dall'insediamento risulta essere il punto vendita di un distributore di benzina situato a circa 2 km.

A Torino, il "campo" di via Germagnano è collocato nella periferia nord della città. Si tratta di un'area situata tra la superstrada per Caselle, la linea ferroviaria Torino-Milano, il canile municipale e la discarica Amiat¹⁸. La particolare collocazione dell'insediamento, situato in uno spazio segnato dal degrado relazionale, non facilita l'integrazione delle famiglie rom. Il "campo" non è lontano dal centro della città, ma la ghettizzazione percepita dagli abitanti è tale che, come rileva un'operatrice dell'insediamento: «Per i residenti del campo diventa una difficoltà uscire da qui. Loro dicono: "Andiamo in città" ma qui siamo in città. È proprio il campo che crea questo ghetto, è la dimensione del campo a farti sentire altrove...»¹⁹.

Il "campo" Strada dell'Aeroporto, sempre a Torino, è costeggiato dalla tangenziale Nord e si trova lungo la sponda del torrente Stura di Lanzo, zona esondabile e a rischio smottamento²⁰.

Il «villaggio della solidarietà» di Napoli è situato a Secondigliano in via della Circumvallazione esterna, alle spalle del carcere. E' nato nel 2000 e costituisce il primo esempio di soluzione abitativa pensata in maniera specifica per le comunità rom di Napoli. Situato lungo la strada provinciale ad alto scorrimento e sprovvisto di collegamenti pubblici, favorisce, secondo osservatori privilegiati, «la marginalità sociale e il divario con il vicino quartiere»²¹.

Anche il "campo" Panareo, a Lecce, è pressoché isolato dai principali centri urbani. Si trova a 7 km da Lecce, 4 km da Novoli e da Surbo, 5 km da Trepuzzi, e non esistono collegamenti pubblici tra l'insediamento e le diverse città.

L'isolamento spaziale rappresenta una caratteristica costante degli insediamenti formali progettati e realizzati dalle Amministrazioni comunali, in contrasto con gli standard relativi all'adequatezza dell'alloggio richiesti dalla normativa internazionale. Esso si declina nel tempo in un isolamento sociale che ha una forte ripercussione sui percorsi scolastici, formativi e lavorativi delle comunità rom e viene percepito come un allontanamento forzato imposto dalla società maggioritaria. Il "campo" formale finisce così per diventare uno spazio a sé stante, avulso dal tessuto cittadino, un'enclave di segregazione istituzionalizzata nella quale si vive e dalla quale si esce. «Entrare e uscire da questo mondo - racconta un'operatrice - Qui mi sembra di stare in un mondo, esco, ed è un altro mondo, questo crea difficoltà. Anche mantenere la freguenza a scuola è difficile proprio per queste due realtà»²².

<u>Tipologie abitative e spazi vitali</u>

Le tipologie abitative presenti negli insediamenti formali presi in considerazione nel presente rapporto sono in prevalenza container, bungalow e roulotte. Si tratta pertanto di unità abitative prive di fondamenta e non ancorate al terreno, inclini al deterioramento dovuto all'usura e ai fattori atmosferici. Solitamente sono composte da una o due stanze, a volte prive della cucina e del bagno e si configurano come ambienti privi del necessario spazio vitale ed estremamente asfittici.

I container dell'ultimo «villaggio attrezzato» costruito a Roma, La Barbuta, sono di 24 e 32 mq, destinati a nuclei familiari di 4, 6 oppure 8 componenti²³: ogni abitante ha quindi uno spazio personale di circa 5 mq, ma escludendo la superficie della cucina e del bagno restano meno di 3 mq per persona. Secondo il Comitato per la Prevenzione della Tortura, istituito dal Consiglio d'Europa, lo spazio minimo nelle celle per ogni persona detenuta in carcere dovrebbe essere di 7 mq²⁴, cioè più del doppio di quello che hanno i rom residenti in alcuni insediamenti formali²⁵.

Lo spazio a disposizione dei residenti risulta maggiore nel "campo" torinese di via Germagnano, dove ci sono 30 piazzole da 133 mq, ognuna con una o due casette in muratura di circa 50 mq. Ogni unità abitativa è fornita di energia elettrica, acqua potabile e di servizi igienici²⁶. Nel corso dei sopralluoghi svolti si è però rilevato un forte deterioramento delle strutture abitative.

A Napoli il «villaggio comunale» di Secondigliano, nato nel 2000 come una tipologia di accoglienza emergenziale, comprende 96 moduli abitativi (container) di 15 mq ciascuno: sono stati progettati per accogliere due o tre persone ma nella maggior parte dei casi vi si trova a vivere una famiglia con 4–5 componenti²⁷.

Presso il "campo" Panareo, nella città di Lecce, vivono 52 nuclei familiari, più 14 nuclei di famiglie allargate, per un totale di 230 persone. La maggioranza dei residenti nel "campo sosta" vive all'interno di "kampine" (termine utilizzato dai rom dell'insediamento per definire le abitazioni di fortuna da loro costruite con annesse roulotte), una decina di famiglie abita all'interno di container messi a disposizione dall'Amministrazione Provinciale di Lecce, la restante parte della comunità vive in abitazioni costruite utilizzando materiale di riciclo: lamiere, cartone, pressato, polistirolo, compensato, plastica²⁸. Gli spazi risultano essere angusti e inadeguati al numero dei componenti familiari. Una giovane donna rom, afferma:

«Abitiamo in case pulite ma troppo piccole, le nostre famiglie sono molto numerose, nella mia abitiamo in undici persone, e tutte le camere sono strette, non abbiamo spazio per armadi, divani, lavatrici, ed anche i bagni sono piccoli e stretti, non possiamo fare neanche la doccia, esce tutta l'acqua fuori; in più c'è umidità, muffa, puzza per problemi legati ai rifiuti e alle fogne, si aggirano persino topi. Dovrebbero dare case più grandi quanto più numerose sono le famiglie»²⁹.

A San Nicolò d'Arcidano, paese in provincia di Oristano, i 97 rom residenti sono stati trasferiti nel nuovo "campo" nell'ottobre 2011, dopo che tre mesi prima un incendio aveva completamente distrutto l'insediamento provvisorio dove le famiglie erano state precedentemente trasferite³⁰. Qui, in baracche di 40 mq circa ciascuna, arrivano ad abitare anche 11 persone. Ogni abitazione è suddivisa in una stanza da letto, un ripostiglio che all'occorrenza si trasforma in camera da letto, una sala da pranzo (anch'essa adibita talvolta a stanza da letto) e un bagno con servizi.

Dai riscontri effettuati negli insediamenti informali oggetto del rapporto, emerge come l'estrema esiguità dello spazio vitale³¹ a disposizione dei residenti sia una caratteristica diffusa, difficilmente compatibile con il requisito di abitabilità richiesto dagli standard internazionali e con gravi ricadute anche sul godi-

mento di altri diritti, tra i quali il diritto alla privacy. Tale problematica si accentua in concomitanza con la naturale espansione della famiglia, dovuta a nascite e a matrimoni.

Un residente in un «villaggio attrezzato» romano racconta:

«Non c'è spazio dentro al container. Con 10 bambini qui come faccio? Due dei miei figli dormono per terra. I grandi dormono in un altro container e hanno abbastanza spazio. Ma i piccoli vogliono stare con noi, ma non c'è spazio e dormono nel salottino per terra. Dentro non c'è spazio per fare niente. Non possono né giocare né studiare. Dormono e poi escono. Anche se c'è freddo stanno sempre fuori. I bambini che vanno a scuola fanno i compiti, qui non riescono. C'è solo lo spazio per cucinare, ma mangiamo sempre fuori [nello spazio esterno] anche in inverno, tutta la famiglia insieme; che faccio: mangiare tutti divisi? Loro [i figli più grandi] in quel container e noi qui? Dove si mettono dentro 12 persone a mangiare?»³².

La mancanza di spazio costringe spesso a trasformare l'esterno dell'abitazione nell'area giorno.

«Siamo 9 dentro a un container! – commenta una donna montenegrina residente a Roma – È impossibile vivere così. C'è troppa promiscuità tra i bambini che crescono, tra maschi e femmine e litigano sempre. Alcuni bambini dormono per terra e altri in stanza. Non possiamo mai mangiare tutti insieme. Mangiamo fuori dal container, dentro non c'è spazio per 9 persone»³³.

L'assenza di privacy è un problema riscontrato anche a San Nicolò d'Arcidano: la vicinanza tra una abitazione e l'altra è causa di malumori e tensioni tra gli abitanti. Per un ragazzo del "campo" «è difficile a volte dormire la notte perché magari i bambini dei vicini gio-

cano fino a tardi oppure sentiamo i neonati che piangono»³⁴.

Lo spazio limitato e il sovraffollamento delle unità abitative è una costante riscontrata in tutti gli insediamenti esaminati, con gravi ripercussioni sullo sviluppo e la privacy dei minori, i quali si trovano spesso a dover condividere il letto con i propri nonni o i propri genitori. Un'altra caratteristica comune ai "campi" formali è la rigidità delle strutture abitative. Queste sono progettate e strutturate in funzione di una transitorietà delle comunità rom che è solo teorica e in maniera tale da non consentire né contemplare l'ampliamento del modulo abitativo e quindi della famiglia stessa. In assenza di efficaci percorsi di inclusione sociale volti all'uscita dai "campi", ovvero nel momento in cui la residenza all'interno degli insediamenti formali non assume una caratteristica di provvisorietà e temporaneità, ma diventa una dimensione abitativa permanente, l'espansione dei nuclei familiari incide fortemente sullo spazio vitale a disposizione dei residenti, compromettendo ulteriormente la soddisfazione del requisito di abitabilità proprio di un alloggio adequato. In alcune situazioni riscontrate sono stati gli stessi rom a provvedere ad ampliare l'abitazione per far fronte all'allargamento delle famiglie.

Condizioni igienico-sanitarie

Tutti gli insediamenti osservati durante il periodo della ricerca versano in condizioni di grave degrado igienico-sanitario.

Nell'ottobre 2012 il «villaggio attrezzato» romano di Salone è stato oggetto di un'emergenza sanitaria. Creato per ospitare circa 600 persone, in seguito a vari trasferimenti da altri insediamenti, gli abitanti sono diventati oltre 1.000: il sovraffollamento ha avuto ripercussioni sul funzionamento dell'impianto fognario, provocando la fuoriuscita di liquame sul

suolo. In seguito alla rottura dell'impianto fognario si sono registrati 10 casi di epatite A tra i minori residenti nei pressi dei punti in cui il riversamento è stato più consistente.

Anche il «villaggio attrezzato» della Cesarina, il più piccolo di Roma con circa 180 abitanti, versa in condizioni igieniche disagiate. Un'ex operatrice all'interno del "campo" riporta: «La salute? Li è umidissimo, pensa che dopo due anni che lavoravo li ho preso la polmonite. Poi negli anni ci sono stati casi di scabbia, tra il 2005 e il 2006, un'epidemia di impetigine, alcuni casi di epatite B, non ci siamo fatti mancare niente».35 Al momento della stesura di questo rapporto, nell'insediamento sono presenti 4 gabinetti e 4 docce - il che significa che ogni doccia e ogni gabinetto è usato ogni giorno da un minimo di 45 persone, dato che i moduli abitativi sono sprovvisti di servizi igienici privati. Le adolescenti fanno notare che i bagni comuni versano in pessime condizioni igieniche e lamentano frequenti infezioni intime, come candide, cistiti, irritazioni vaginali. «La sporcizia regna, i bagni sono un problema serio, alle donne creano tanti problemi di igiene e salute»³⁶. Dal maggio 2013

l'insediamento risulta sprovvisto di acqua corrente, l'acqua viene fornita quotidianamente da un'autobotte presso cui i residenti si riforniscono con delle taniche, per l'igiene personale viene riscaldata l'acqua sui fornelli a gas. L'energia elettrica disponibile è di bassissima portata, di conseguenza gli abitanti non possono alimentare né frigoriferi, né aerosol, tantomeno stufe elettriche.

A Milano il continuo ridursi dell'ammontare dei fondi stanziati attraverso le convenzioni con gli enti gestori³⁷, rinnovate ogni due mesi, ha causato un decadimento della condizione igienico sanitaria degli insediamenti formali, con gravi ripercussioni su soggetti vulnerabili quali i minori. Un minore racconta: «Non mi piace stare qui, è sporco, ogni tanto passa qualche topo. È meglio la casa del campo»³⁸. In alcuni "campi" milanesi a causa dei lavori di ristrutturazione parte della popolazione dell'insediamento è stata spostata in container e le vecchie abitazioni demolite. Nel corso delle operazioni non si è prestata attenzione al rispetto dei minori che hanno assistito alle operazioni di demolizione³⁹.

IL "COSTO DEL DOLORE"

Come già riportato nel rapporto dell'Associazione 21 luglio, "Diritti Rubati"⁴⁰, nel "campo" della Cesarina a Roma sono denunciati da anni ripetuti abusi da parte del soggetto gestore. Secondo i rilievi effettuati, tutti gli abitanti del "campo" per usufruire della corrente elettrica sono tenuti al versamento di una quota mensile a favore del soggetto gestore, che però non rilascia mai ricevute o fatture. Tuttavia la convenzione stipulata con il Comune di Roma non prevede tale versamento. Consultato in merito alla questione, il 29 marzo 2012 il direttore del Dipartimento Promozione delle Politiche Sociali e della Salute del Comune di Roma dichiara di non sapere niente circa tale fenomeno⁴¹. I report mensili inviati al Comune di Roma da un'organizzazione che opera all'interno dell'insediamento, tuttavia, segnalano i ripetuti episodi di abuso del soggetto gestore.

«Tutti sanno quello che succede, il Comune, il Municipio, tutti. E la cosa che ci si sente dire, anche fuori dal campo è che C. G. [il soggetto gestore] è "ammanicato" e non si può fare nulla. È da sempre così»⁴². Sembrerebbe che il soggetto gestore abbia pretese economiche anche oltre quelle connesse alle

"quote mensili": «Pagano per tutto, non so se c'è un fisso, ma pagano un po' per tutto. Una volta si era rotto il vetro per una pallonata. C.G. [il soggetto gestore] è stato capace di chiedere 300 euro per la sostituzione. Io non so se pagano un "fisso mensile", ma lui ha sempre un pretesto per chiedere dei soldi altrimenti: "Ti butto fuori!". Lì in pratica c'è un ricatto totale, perché la situazione induce proprio a questo»⁴³.

Episodi di estorsione vengono segnalati anche nel "campo" romano de La Barbuta. A fine settembre 2012 vengono rese pubbliche le azioni di due clan dediti al cosiddetto "pizzo" che operano al suo interno, ai danni di una comunità di origine bosniaca trasferita dal campo di Tor de Cenci, a cui vengono richiesti 20 mila euro per riprendere possesso dei container, cosa che costringe molti a passare le notti in roulotte⁴⁴. Informata dei fatti l'ex vice-sindaco Sveva Belviso in un'intervista rilasciata a *La Repubblica*, spiega: «*All'interno di alcuni campi ci sono dei rituali non riconosciuti, come il 'costo del dolore'. Soprattutto all'inizio con i trasferimenti c'è una contrattazione per il dominio del campo, e a chi entra è chiesto di pagare un prezzo. E questo costo a La Barbuta è molto alto»⁴⁵. Dalle interviste raccolte tra numerosi esponenti delle comunità rom si rileva come nessuno di essi sia a conoscenza del "rituale" descritto dalla ex vice-sindaco.*

Il fenomeno estorsivo si riscontra anche nel "campo" di Al Karama, a Latina. Alcune famiglie, nel descrivere la precaria condizione abitativa del "campo", hanno denunciato il fenomeno fortemente radicato nell'insediamento:

«lo sono qui in Italia da 10 anni e ho iniziato a vivere in questo campo diversi anni fa. È sempre rimasto uguale. Mi trovo male: ho pagato per 10 anni l'affitto a H. Mi chiedeva 7 euro al giorno per persona, diceva che era lui che comandava. Se non avevamo i soldi da dargli, mi faceva credito. Se avessimo dovuto prendere un affitto non avremmo potuto pagare in ritardo. Voglio tornare in Romania perché ho sempre problemi con questa famiglia H. Poi queste non sono condizioni in cui vivere, anche se in Romania non ho il bagno, staremmo meglio là. Qui viviamo in 5 in una stanza e abbiamo il bagno interno, abbiamo costruito una cucina e l'ingresso. Però è difficile vivere in queste condizioni: è difficile educare bene i bambini, perché stanno a contatto con altri bambini che magari sono maleducati» 46.

A Torino si è osservato, tra il 2011 e il 2012, un progressivo peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie del "campo" di via Germagnano, che ha inciso drasticamente sulla qualità della vita degli abitanti. Così riporta un operatore dell'insediamento: «Fino ad agosto 2010 il campo era più pulito e meno violento, la gestione era abbastanza buona. Nel febbraio 2011 è iniziato il declino e molte famiglie sono andate via»⁴⁷. I minori incontrati conducono le loro giornate in prossimità di cumuli di rifiuti urbani. «Adesso è brutto – confida una residente – prima andava bene, ora è sporco e ci sono tanti problemi»⁴⁸. Il degrado prossimo al-

l'abitazione condiziona la vita dei minori e le loro relazioni con i coetanei come riporta una bambina di 8 anni: «Io ho un'amica a scuola e la volevo invitare a casa mia, ma non posso qui è tutto sporco, è un casino»⁴⁹.

Lo stesso rappresentante dell'Ufficio rom presso il Comune di Napoli definisce «apocalittica» la condizione di vita delle comunità rom presenti nell'insediamento di Secondigliano, realizzato e gestito dall'Amministrazione campana. «I container – specifica – sono fatti con delle intercapedini, probabilmente di materiali plastici che d'estate si infuocano, d'inverno sono freddi; si introducono facilmente

gli animali. Il campo non doveva esistere per più di due anni. Le strutture, fatte per fronteggiare l'emergenza, sono state costruite in maniera approssimativa: le condotte sono soggette a intasamenti, sono corrose; il consumo di acqua è abnorme a causa dell'usura delle condotte e delle infiltrazioni di acqua; scoppiano le fognature. Una situazione deprimente, ogni tanto la definiamo apocalittica»50. La descrizione trova riscontro nelle parole di un abitante del "campo": «Qui è pieno di immondizia, pieno di topi, non posso lasciare mai la porta aperta. Certo abbiamo l'acqua, la luce – che paga il Comune di Napoli e mi dispiace perché molti la sprecano – il bagno – prima era un bagno turco ma noi abbiamo poi potuto costruire un gabinetto normale. Il problema sono gli animali: ci sono troppi topi e scarafaggi. Non posso lasciare la porta aperta se no entrano i topi, neanche d'estate possiamo tenere aperto. Le baracche poi sono umide, sono vecchie, non è bene dormire qua»⁵¹.

Topi e scarafaggi, segni inequivocabili di un degrado ambientale e sanitario, rappresentano un problema comune anche ad altri insediamenti. Un residente dell'insediamento di San Nicolò d'Arcidano lamenta che «tra la porta d'ingresso e il pavimento c'è uno spazio vuoto di almeno 10 centimetri, e da lì possono entrare animali come topi, gatti. Tutti ci siamo più o meno arrangiati con un pezzo di legno attaccato alla porta per limitare i danni. Corriamo sempre il rischio di essere morsi dai topi, e siamo pieni di blatte! Per i nostri bambini non è proprio il massimo»⁵².

L'agenzia delle Nazioni Unite UN-HABITAT definisce un "nucleo familiare degradato" come un gruppo di persone che vive sotto lo stesso tetto in assenza di almeno una delle seguenti condizioni⁵³: abitazioni di natura permanente, che proteggano da condizioni climatiche avverse; sufficiente spazio vitale, ovvero non più di 3 persone che condividono la stessa stanza; accesso all'acqua potabile; accesso a servizi igienici adeguati, privati o condivisi da un numero ragionevole di persone; sicurezza del possesso e tutela legale contro sgomberi forzati. Quando la maggior parte dei nuclei familiari residenti in un'area rientra nella definizione di "nucleo familiare degradato", allora si può parlare di "insediamento abitativo precario", comunemente definito "baraccopoli". In tutti gli insediamenti formali oggetto di sopralluoghi da parte dei ricercatori dell'Associazione 21 luglio, la maggior parte dei nuclei familiari vive in assenza di almeno una delle cinque condizioni.

Come ha indicato il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, non è possibile interpretare il diritto a un alloggio adeguato in maniera restrittiva, ma bisogna tenere conto di determinati requisiti al fine di garantirne un effettivo godimento. Gli insediamenti formali sono gli specifici spazi abitativi progettati e realizzati dalle autorità italiane al fine di offrire una risposta al disagio abitativo di cui sono portatrici alcune comunità rom e sinte presenti sul territorio. Tale tipologia di insediamenti, costruiti e gestiti dalle autorità italiane, violano gli standard internazionali in materia di diritto a un alloggio adeguato. La loro ubicazione comporta un isolamento spaziale che si ripercuote in termini di marginalizzazione e segregazione sociale, con ricadute sul godimento delle opportunità sociali necessarie a perseguire una vita dignitosa. Le tipologie abitative presenti al loro interno non soddisfano i requisiti di abitabilità, componendosi di spazi asfittici e limitati che determinano sovraffollamento e compromettono il godimento del diritto alla privacy. Talvolta all'interno degli insediamenti formali non viene garantito l'accesso a servizi primari quali l'acqua corrente o servizi igienici adequati. Il diffuso degrado igienico-sanitario e lo stato di deterioramento in cui versano la maggior parte delle strutture abitative presenti, costituiscono un serio rischio per la salute dei residenti e li privano di un'adeguata protezione dalle condizioni climatiche, mettendone a rischio l'incolumità fisica.

Le autorità italiane, in riferimento alle condizioni di vita delle comunità rom e sinte presenti all'interno degli insediamenti formali da esse costruiti e gestiti, sembrano aver dimenticato il diritto di ogni essere umano ad un posto in cui è possibile vivere in sicurezza, pace e dignità, visto che la realtà dei "campi" nega tali possibilità violando su più fronti gli standard internazionali vigenti. All'infanzia che nasce e vive all'interno degli insediamenti formali le autorità non garantiscono la qualità della vita necessaria ad uno sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale, violando i principi statuiti dall'art. 27 della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza⁵⁴.

3.2.2. I "CAMPI TOLLERATI" E "CONSOLIDATI"

I "campi tollerati" sembrerebbero essere una realtà tutta laziale⁵⁵. Questi coincidono per lo più con insediamenti precedentemente ritenuti formali e successivamente lasciati in stato di abbandono dalle autorità locali. A Roma sono 8⁵⁶ e al loro interno vivono circa 640 minori⁵⁷. Tutti - ad eccezione di Monachina e Spellanzon - sono ubicati nelle immediate vicinanze della città, in zone fornite di servizi, in cui gli abitanti possono avere un contatto quotidiano con la società maggioritaria. Secondo i rilievi effettuati, i moduli abitativi consistono soprattutto in abitazioni auto costruite, roulotte e, raramente, container. Non tutti sono forniti di acqua corrente e gli abitanti sono spesso costretti a fornirsi di acqua dalle fontane pubbliche limitrofe: così succede a Monachina.

Ortolani, Sette Chiese, Spellanzon. Le abitazioni e le roulotte sono riscaldate con stufe a legna o elettriche. In alcuni insediamenti ci sono solo bagni chimici, e in media ogni minore condivide il bagno con altri 3 bambini e con 3 adulti.

Entro il quadro delle azioni previste dal *Piano Nomadi*, tra febbraio 2010 e ottobre 2012 sono stati chiusi gli insediamenti "tollerati" Casilino 900, La Martora, via del Baiardo e Tor de' Cenci. Tutti gli abitanti sono stati trasferiti forzatamente⁵⁸ nei «villaggi attrezzati» della città, ma spesso denunciano il peggioramento della loro condizione dovuto alla riduzione dello spazio a disposizione, che nei «villaggi attrezzati» risulta inadeguato:

«Prima, nella baracca di mia madre, e siamo 8 figli con le famiglie, c'entravamo tutti. Adesso nel container non ce la facciamo: quando ci sono 4 o 5 persone dobbiamo uscire fuori e anche fuori è piccolo e tutti non ci stiamo. I container sono appiccicati l'uno al-l'altro e non c'è lo spazio, non ce la facciamo»⁵⁹.

«lo stavo meglio a Tor de' Cenci. Il container era più grande e più sicuro. Ci stavamo tutti bene, io e i miei figli»⁶⁰.

Il "campo tollerato" di Al Karama si trova nella periferia della città di Latina, in località Borgo Montello, su di un terreno di circa 2 ettari di proprietà della Regione Lazio. Il "campo" è situato a ridosso della discarica di Latina. Da diverse inchieste giornalistiche⁶¹ è emerso che tra il "campo" e la discarica vi sono circa 10 ettari di terreni la cui proprietà è riconducibile a clan della camorra organizzata. Il Comune di Latina, pur non riconoscendo formalmente l'insediamento, garantisce l'utilizzo dell'acqua e della corrente elettrica e il ritiro dei rifiuti.

Viene sovente segnalata la presenza di ratti e di colonie di scarafaggi anche all'interno

delle abitazioni dell'insediamento pontino. Un'abitante riporta: «Prima c'erano un sacco di scarafaggi, per 5 anni li abbiamo avuti in casa! Ora ho risolto con un prodotto rumeno. Era terribile vivere con gli scarafaggi: avevo paura di notte, non dormivo, non potevamo conservare il cibo, bisognava mangiare tutto subito. Che schifo!»⁶². Al di fuori dell'orario scolastico, i bambini dell'insediamento pontino passano il resto del giorno in luoghi insalubri e pericolosi per la loro sicurezza e salute: «Nella baracca è piccolo; i bambini sono sempre fuori, se c'è sole, se c'è neve, se piove: per questo hanno sempre la tosse, sono sempre raffreddati»⁶³.

Dal censimento del 2008, effettuato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza, a Milano risulta la presenza di tre insediamenti informali denominati "consolidati" (via Vaiano Valle, via Monte Bisbino e via Bonfadini) e considerati tali dalle autorità perché esistono da lungo tempo⁶⁴. Dai documenti ufficiali del Comune, emerge che il "campo" di via Vaiano Valle è posto su un terreno privato abbandonato, sul quale gli abitanti hanno costruito abitazioni di legno. Il "campo" di via Monte Bisbino sorge su un terreno di proprietà dei residenti, che hanno però costruito abitazioni senza autorizzazione. L'insediamento di via Bonfadini insiste su un terreno pubblico⁶⁵ e le abitazioni costruite dai rom risultano condonate dal Tribunale di Milano⁶⁶.

Le principali criticità dei "campi tollerati" sono da ricollegarsi principalmente allo stato di abbandono o di parziale riconoscimento da parte delle autorità: l'assenza di accesso a infrastrutture e servizi essenziali e l'assenza di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria hanno comportato il deterioramento delle strutture e situazioni di degrado igienicosanitario. Anche gli insediamenti "tollerati" e "consolidati" rappresentano l'espressione architettonica dell'esclusione sociale dei rom in

Italia. Un'esclusione semi-formale che si muove all'interno di un "limbo giuridico" provocato e riconosciuto dalle istituzioni. Chi vi abita al suo interno è privo di qualsiasi garanzia legale e vive in una situazione di perenne incertezza sotto la costante minaccia di uno sgombero forzato. È escluso dalla prospettiva di condizioni di vita migliori poiché considerato istituzionalmente un cittadino "tollerato" che vive in uno spazio non riconosciuto e autorizzato.

3.2.3. LE STRUTTURE DI ACCOGLIENZA PER SOLI ROM

I centri di accoglienza riservati alle comunità rom, che nella maggior parte dei casi si trovano a venire accolte in tali strutture in seguito a sgomberi forzati, sono solitamente strutture organizzate da alcune Amministrazioni comunali al fine di fornire un'accoglienza strutturata, di fatto, su base etnica attraverso l'utilizzo di edifici precedentemente dismessi e poi riconvertiti. Risultano organizzati e gestiti come gli insediamenti formali, ovvero sono soluzioni abitative che si caratterizzano per essere spazi chiusi, "invisibili" alla società maggioritaria e privi di percorsi di inclusione sociale che incentivino un'uscita rivolta ad una autonomia lavorativa e abitativa.

La normativa alla base della creazione dei centri di accoglienza prevede che la permanenza degli ospiti al loro interno sia vincolata da limiti di tempo imposti da un percorso di inclusione sociale. Ad esempio, per quanto riguarda i centri romani, la Legge regionale 41/2003 e la successiva Delibera della Giunta Regionale del Lazio del 23 dicembre 2004 n. 1305 "Autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semi-residenziale che prestano servizi socio assistenziali. Requisiti assistenziali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti

dall'articolo 11 della L.R. n. 41/2003" stabiliscono che nelle comunità di pronta accoglienza la permanenza di ogni ospite non debba essere superiore ai 3 mesi «salvo nei casi in cui la gravità e l'eccezionalità della situazione, debitamente documentata dall'équipe della struttura, motivano il ricorso a eventuali proroghe che sono valutate e autorizzate dal Servizio sociale, ove necessario nell'ambito dell'Unità valutativa multidisciplinare»⁶⁷. Tuttavia, nel caso dei centri di accoglienza dedicati ai rom i tempi di permanenza si dilatano ben oltre quelli previsti.

I centri esistenti a Roma sono situati in via Amarilli, in via Salaria e in via Visso. Quello di via Amarilli, che si trova all'altezza del Grande Raccordo Anulare, nella periferia est di Roma, in passato veniva utilizzato come Centro Assistenza Richiedenti Asilo (CARA). La struttura dispone di 18 stanze dedicate all'accoglienza e le famiglie ospitate vi risiedono da ormai 3 anni. La struttura non offre percorsi di inclusione sociale che possano sostenere la fuoriuscita da essa, e, a causa della mancanza di spazi adeguati, non risulta idonea all'accoglienza di lungo periodo.

Il secondo centro di accoglienza di Roma è situato in via Salaria 971. La zona è ad alta densità industriale e la struttura si trova non lontano dall'Aeroporto Civile dell'Urbe e a 2 km dal primo centro abitato, il quartiere di Villaspada in borgata Fidene. A ridosso dello stabile c'è un impianto dell'AMA s.p.a. (Azienda Municipalizzata Ambiente), dove vengono trattati e selezionati i rifiuti solidi urbani con consequenti esalazioni che si riversano nell'aria. Il centro è dotato di un servizio di guardiania e vigilanza 24 ore su 24. Secondo il regolamento i residenti non possono ricevere visite da ospiti esterni se non con apposita autorizzazione del Comune di Roma. I circa 380 residenti del centro di Via Salaria vivono in cinque padiglioni industriali di 350 mq ciascuno. Negli ambienti della zona notte, separati con divisori mobili e di circa 12 mg ciascuno, vivono mediamente 4-5 persone. L'assenza di divisori adequati tra le stanze ha gravi ripercussioni sulla privacy dei residenti ed in particolare dei minori. Le camere non sono arredate e gli ospiti provvedono ad acquistare o recuperare sedie e tavoli. Ogni padiglione ha l'illuminazione comune e le famiglie non possono regolarla nel singolo ambiente in cui vivono. I servizi igienici, circa uno ogni 20 ospiti, sono privi di finestre e di sistemi d'aerazione forzata funzionanti. Gli spazi destinati alle attività collettive e di socializzazione risultano esiqui e non dimensionati in relazione alla quantità dei residenti. La struttura non dispone di una cucina, agli ospiti vengono forniti 2 pasti al giorno da un servizio di catering proveniente dall'esterno; in alternativa hanno la possibilità di cucinare all'esterno con attrezzature provvisorie.

Il centro di accoglienza di via Visso 12 si trova a pochi km di distanza dal Grande Raccordo Anulare. Vi risiedono rom bosniaci e rumeni sgomberati dall'insediamento informale a ridosso del «villaggio attrezzato» di Castel Romano e dal "campo tollerato" di via del Baiardo. Racconta una donna rom ospitata:

«Stiamo in un posto schifoso. A volte i bambini si picchiano perché ce ne sono molti e sono tutti appiccicati. I bagni fanno schifo perché è tutto chiuso e non c'è l'aria. Abbiamo un bagno ogni 3 famiglie, quindi ogni 15/20 persone. Io ho 6 bambini e la più piccola ha 8 mesi. Li tengo sempre in stanza perché non voglio litigare con nessuno. Se mi viene a trovare mia sorella non può venire, non è giusto. In carcere si fa il colloquio, qui neanche quello. Dopo le 11 non si può uscire! Anche se hai la bambina che sta male non ti fanno uscire: noi avevamo bisogno della tachipirina una notte e non volevano farci uscire. Io voglio mandarli a scuola perché

non voglio passare tutto l'inverno nella stanza con loro. Meno male che c'ho una finestra. Siamo 8 persone nella nostra stanza che per fortuna è grande rispetto alle altre... ma gli altri non hanno finestre. E poi non ci fanno cucinare, ci danno la cena e la colazione ma la mia piccola vuole il latte durante il giorno e io glielo devo riscaldare sotto l'acqua calda che esce dal lavandino del bagno. h 68.

La prima testimonianza del centro di accoglienza Triboniano-Barzaghi di Milano riguarda la qualità del cibo che viene giudicata pessima. Un residente racconta:

«Il cibo è quello preconfezionato e non ci piace. Una volta la mia bambina si è sentita male per un uovo. Mia moglie va a chiedere la carità per racimolare i soldi per comprare qualcosa da mangiare che ci piace. Il mio bambino va a scuola e non gli danno niente per la merenda. Dicono che dobbiamo rinunciare noi alla colazione»⁶⁹.

Si coglie un disagio diffuso tra i residenti della struttura. Gli ospiti vivono in un unico ambiente. Racconta un residente:

«È sette mesi che sono qui, è peggio che essere in carcere, perché in carcere ci vai se hai fatto qualcosa di male. lo perché sono qui con la mia famiglia? Dormiamo tutti in una stanza, con altre famiglie. Per i miei figli è come vedere dei film porno. Almeno nel campo avevi la tua baracchina, stavi lì solo con la tua famiglia. Qui spengono le luci alle 21 e le riaccendono alle 5 del mattino»⁷⁰.

L'intento iniziale dell'Amministrazione milanese nell'estate 2012, quando è stato attivato il centro di accoglienza Triboniano-Barzaghi, era quello di allestire una struttura in cui accogliere le famiglie sgomberate e da cui sarebbero dovuti partire percorsi di inclusione lavorativa e abitativa. Le prime famiglie ad es-

sere ospitate provenivano dal "campo" informale di via Gatto/Cavriana, sgomberato a luglio 2012, seguite da quelle di via Rubattino, insediamento informale sgomberato a settembre 2012. Il centro ad oggi, ad eccezione di pochi casi, è prevalentemente occupato da rom. Nonostante le premesse, l'avvio dei progetti di inclusione ha subito un ritardo per la mancanza di fondi del Comune, ancora in attesa dello scongelamento di quelli emergenziali. Racconta un residente:

«Dicevano che ci avrebbero dato lavoro e casa. Mi avevano promesso una casa ed un lavoro, ma non è arrivato niente. Le uniche cose che mi hanno offerto sono state un biglietto per la Romania o il sostegno all'affitto se ho un lavoro. Ma non mi aiutano a cercarlo, non mi aiutano con la residenza»⁷¹. Anche l'andamento scolastico dei bambini residenti nel centro è difficoltoso. Riporta un bambino: «Ci mandano a scuola, ma la maestra chiede le attrezzature ma loro non ce le danno»⁷².

Chi vuole accedere al centro di accoglienza presso l'ex scuola "Grazie Deledda" nel quartiere Soccavo di Napoli, dove sono accolti dal 2005 un centinaio di rom rumeni, deve procurarsi un permesso rilasciato dalle autorità comunali ed è obbligato a lasciare il proprio documento agli operatori addetti alla vigilanza all'ingresso. Nella struttura le stanze sono state ricavate dalle aule dell'edificio scolastico e in ognuna vivono mediamente due nuclei familiari. Ci sono 10 aule e 12 bagni in comune, per circa 100 persone, di cui il 50% minori di 16 anni. Un operatore osserva⁷³:

«Il riscaldamento è acceso dalle 21 alle 4 di notte. Le utenze le paga il Comune di Napoli. L'acqua calda c'è, abbiamo gli scaldabagni. Questo centro funziona, è una buona alternativa ai campi. Adottare la politica del "campo", cioè mettere un gruppo di persone, sia che vivono in container che in appartamentini di lusso, in uno spiazzo è inconcepibile: non potranno mai integrarsi»⁷⁴.

Colpiscono le parole del responsabile della struttura di accoglienza di famiglie rom, quando afferma che la struttura avrebbe «contribuito alla civilizzazione delle persone ospitate, dal momento che quando sono arrivate esse non erano in grado di soddisfare i loro bisogni primari»⁷⁵. Secondo un rappresentante istituzionale:

«Al Grazia Deledda ci sono buoni progetti: un piccolo orticello, il doposcuola, una ludoteca. È stata occupata una scuola dismessa, i rom stessi hanno messo a posto il centro, è stato fatto un lavoro e un'opera di mediazione con il quartiere che all'inizio era proprio ostile. Oggi però non abbiamo più fondi. Ma gli effetti benefici ci sono ancora»⁷⁶.

Dalle interviste effettuate emerge che negli ultimi anni alcune famiglie rom sono riuscite ad abbandonare la propria condizione di precarietà abitativa: «L'anno scorso abbiamo seguito 15 famiglie che sono uscite da qui, lavorando e affittandosi una casa. Noi li abbiamo seguiti facendo da intermediari con i proprietari di casa e con i nulla osta nelle scuole etc»⁷⁷.

Il Palazzetto dello Sport di Cosenza, che ha accolto le famiglie che abitavano il "campo" di Vaglio Lise⁷⁸ quando questo è stato distrutto da un incendio, appare, secondo i riscontri effettuati, una struttura inadeguata ad accogliere per un lungo periodo famiglie con minori. Una residente racconta:

«Siamo venuti qui perché lo ha voluto il sindaco di Cosenza quando si è bruciato il campo. Il sindaco ha detto che ci potevamo sistemare qua e che dopo ci avrebbero sistemato da un'altra parte. Invece sono passati sette mesi e siamo sempre qui al Palazzetto»⁷⁹.

Le importanti dimensioni del Palazzetto, la cui struttura ha un diametro di circa 300 metri, l'inesistenza di un servizio di riscaldamento centralizzato, la presenza di numerosi infissi rotti, rendono la struttura di accoglienza un luogo torrido d'estate e gelido in inverno. Fra gli abitanti del Palazzetto, sistemati all'addiaccio, vi è chi denuncia con forza l'Amministrazione, ritenuta responsabile del pessimo stato di salute dei bambini che lo abitano:

«Quasi ogni sera siamo costretti a chiamare un'ambulanza per portare un bambino dal Palazzetto in ospedale»⁸⁰.

Gli stessi bambini lamentano il freddo in inverno e l'assenza di spazi adatti al gioco:

«C'era un campetto... ma adesso è chiuso e non si può giocare. E poi fa freddo, dentro o fuori è la stessa cosa⁸¹.

Nel Palazzetto dello Sport di Cosenza le condizioni abitative risultano essere precarie e giudicate dai residenti poco dignitose: si coabita in un unico ambiente, si cucina su dei fornelletti da campo, i bagni sono insufficienti (2 bagni per gli uomini, 2 per le donne e 4 docce), manca l'acqua calda, parti delle vetrate sono rotte e mai riparate, c'è pochissimo spazio per il gioco di bimbi e ragazzi, sono presenti diversi anziani con malattie respiratorie e cardiache croniche.

I centri di accoglienza presenti nelle città di Roma, Milano, Napoli e Cosenza sono stati aperti in concomitanza di eventi eccezionali e di situazioni di emergenza abitativa: alternative a sgomberi forzati (Roma e Milano), massicci flussi migratori (Napoli), incendi (Cosenza). Tuttavia, il dilatarsi dei tempi di accoglienza, in assenza di efficaci misure volte a favorire il reinserimento sociale degli ospiti, ha intaccato il carattere di temporaneità proprio di una soluzione dettata dall'emergenza, tra-

sformandoli di fatto in una soluzione abitativa permanente. Tali centri sono ricavati da strutture dismesse utilizzate in passato come opifici, scuole, impianti sportivi e pertanto privi delle caratteristiche strutturali previste per le strutture socio-assistenziali. Questi ultimi, regolamentati dalle precise prescrizioni regionali, per essere autorizzati all'apertura e al funzionamento devono infatti rispondere a precisi requisiti strutturali ed organizzativi.

I caratteri specifici dei centri di accoglienza per soli rom rispecchiano quelli degli insediamenti formali: assenza di servizi e infrastrutture adeguate, segregazione spaziale, spazi esigui e condizioni igienico-sanitarie inadeguate, violando pertanto i criteri fissati dal Comitato sui Diritti Economici Sociali e Culturali in materia di diritto a un alloggio adequato.

3.3. IL "FILO ROSSO" DELLA DISCRIMINAZIONE

Il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali obbliga gli Stati parti a garantire che i diritti in esso contenuti vengano garantiti in assenza di discriminazione⁸². In particolare, come ribadito anche dal Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali nel Commento generale n. 4, il principio di non discriminazione è una componente fondamentale del diritto a un alloggio adeguato⁸³, di conseguenza gli Stati parti hanno l'obbligo di proibire e eliminare qualsiasi forma di discriminazione nel godimento del diritto a un alloggio adeguato.

LE CRITICHE DEI MECCANISMI DI MONITORAGGIO DEI DIRITTI UMANI

Nel febbraio 2012 la Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI), riguardo agli insediamenti formali italiani, ha sottolineato come questi siano generalmente collocati in zone periferiche distanti dai centri abitati e spesso circondati da recinzioni, con regole che ne limitano l'accesso, notando con preoccupazione che tali condizioni «equivalgono a una segregazione, stigmatizzano le persone che vivono in tali aree, pongono ai Rom seri problemi di integrazione nella società italiana e sono inoltre meno favorevoli di quelle di cui godono le persone non considerate "nomadi" e che usufruiscono di alloggi popolari»⁹⁰. L'ECRI ha quindi raccomandato alle autorità italiane di «combattere con fermezza la segregazione cui sono esposti i Rom nel settore dell'alloggio, in particolare garantendo che le soluzioni abitative loro proposte non siano destinate a separarli dal resto della società, ma al contrario servano a promuovere la loro integrazione»⁹¹.

Sempre nel 2012, il Comitato sull'Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD) si è pronunciato sull'Italia reiterando la preoccupazione che «le popolazioni Rom, Sinti e Caminanti, composte sia di cittadini che di non-cittadini, vivano in una situazione di segregazione *de facto* dal resto della popolazione in campi che spesso mancano delle strutture per soddisfare i bisogni più elementari»⁹², sollecitando di conseguenza lo Stato italiano «ad astenersi dal sistemare i Rom in campi fuori dalle aree popolate, senza servizi di base come la sanità e l'istruzione»⁹³.

In precedenza, anche il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha avuto modo di pronunciarsi sul carattere discriminatorio relativo alle soluzioni abitative destinate ai rom in Italia:

- Nella Decisione di merito riguardante il ricorso collettivo European Roma Rights Centre vs. Italia del 7 dicembre 2005, il Comitato ha ravvisato una violazione del diritto all'alloggio (art. 31) congiuntamente al diritto alla non discriminazione (art. E)⁹⁴;
- Nel 2010, pronunciandosi in merito al ricorso collettivo Centre on Housing Rights and Evictions vs.

Italia, il Comitato ha nuovamente sostenuto che «la situazione delle condizioni di vita dei rom e dei sinti all'interno dei campi o di insediamenti simili in Italia costituisce una violazione dell'articolo E [non discriminazione] congiuntamente all'articolo 31(1) [alloggio] della Carta (riveduta)»⁹⁵;

Nelle sue conclusioni relative all'Italia presentate nel 2011, il Comitato, in relazione all'art. 31, ha denunciato che «la situazione in Italia non è conforme all'art. 31(1) della Carta, poiché le misure adottate dalle autorità pubbliche per migliorare le condizioni abitative sottostandard della maggior parte dei rom in Italia sono inadeguate»⁹⁶, notando come «al contrario, quartieri segregati per Rom sono stati creati in larga misura dall'azione di Regioni e Comuni basata su una politica abitativa che caratterizza i Rom come "nomadi"»⁹⁷.

L'Italia, in quanto Stato parte della Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, è inoltre obbligata a «proibire e eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme e a garantire il diritto di chiunque all'eguaglianza di fronte alla legge, senza distinzione di razza, colore, od origine nazionale o etnica, specialmente nel godimento dei seguenti diritti: [...]

Il diritto all'alloggio»⁸⁴. La Convenzione stabilisce inoltre che gli Stati parti condannino la segregazione razziale⁸⁵ e si impegnino a impedire, proibire e sradicare pratiche di tale natura dai territori sotto la loro giurisdizione⁸⁶.

Anche la Carta Sociale Europea (riveduta), che annovera il diritto all'alloggio all'articolo 31, prevede che il godimento dei diritti in essa contenuti venga assicurato in assenza di discriminazione (art. E)⁸⁷.

Infine, l'Italia è vincolata al rispetto della Direttiva dell'Unione Europea 2000/43/CE, che applica il principio di parità di trattamento tra persone proibendo «qualsiasi discriminazione diretta o indiretta basata sulla razza o l'origine etnica»⁸⁸. La Direttiva chiarisce come il suo campo di applicazione includa «quanto attiene all'accesso a beni e servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio»⁸⁹.

Le violazioni degli standard internazionali in materia di diritto a un alloggio adequato relative alle soluzioni abitative fornite dalle autorità italiane alle comunità rom, vanno esaminate alla luce del filo conduttore della discriminazione, ovvero come il frutto di una politica abitativa specificatamente rivolta alle comunità rom, strumentalmente etichettate come "nomadi", sfociata in una condizione di segregazione, spaziale e sociale, su base etnica.

La realtà delle soluzioni abitative destinate ai rom descritte in questo capitolo, unita all'assenza di percorsi di inclusione sociale efficaci e agli ostacoli che di fatto impediscono ai rom un equo accesso a soluzioni abitative alternative⁹⁸, quali ad esempio alloggi di edilizia popolare, si configura come un sistema di soluzioni abitative parallelo e permanente riservato a soli rom con condizioni al di sotto degli standard, che li mantiene in una situazione di costante segregazione.

Tale situazione si scontra con quanto raccomandato dal Comitato per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale nella sua raccomandazione generale n. 27 in cui viene richiesto anche all'Italia l'impegno a definire e attuare politiche e progetti volti a evitare la segregazione delle comunità rom in materia di diritto all'alloggio. Nella stessa raccomandazione generale, inoltre, è richiesto agli Stati un intervento fermo contro eventuali pratiche discriminatorie verso i rom perpetrate

dalle autorità locali e dai privati in tema di accesso all'alloggio e in tema di collocazione nella periferia al di fuori delle zone popolate in campi isolati e senza accesso alle cure sanitarie ed ad altri servizi⁹⁹.

Nonostante il periodo emergenziale sia formalmente terminato, l'incapacità, o la scarsa volontà, delle autorità italiane di rispondere al disagio abitativo di parte delle comunità rom con misure riconducibili entro un quadro di intervento non differenziato, ma volto al sostegno abitativo e al rispetto e alla realizzazione del diritto a un alloggio adequato di tutta la popolazione, determina una violazione del divieto di discriminazione nel godimento del diritto a un alloggio adeguato internazionalmente riconosciuto, nonché della direttiva UE 2000/43/CE.

Organizzazione delle Nazioni Unite, Dichiarazione universale dei Diritti Umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 Dicembre 1948 con risoluzione 217 A (III), art. 25, disponibile su http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR Translations/itn.pdf.

² Organizzazione delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, New York, 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 3 gennaio 1976, ratificato dall'Italia con Legge 881 del 25 ottobre 1977, ed entrato in vigore il 15 settembre 1978, disponibile su http://www.onuitalia.it/diritti/patti1.html.

³ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 4, The Right to Adequate Housing, 13 dicembre 1991, para 7, disponibile su http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e.

⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza*, adottata dall'Assemblea Generale con risoluzione 44/25 del 20 novembre 1989 ed entrata in vigore il 2 settembre 1990; ratificata dall'Italia con Legge 176 del 27 maggio 1991 ed entrata in vigore il 5 settembre 1991, disponibile su http://www.unicef.it/Allegati/Convenzione diritti infanzia.pdf. ⁶ *Ibidem*, Art. 27.

⁷ La possibilità di presentare un ricorso collettivo è disponibile solo laddove la violazione sia avvenuta in uno Stato membro che abbia ratificato il Protocollo Addizionale del 1995. L'Italia, ha accettato la procedura di ricorso collettivo il 3 novembre

⁸ Consiglio d'Europa, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights, 1 settembre 2008, p. 170, disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/digest/DigestSept2008_en.pdf.

⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite, Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale, Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 2106 (XX) del 21 dicembre 1965 ed entrata in vigore il 4 gennaio 1969; ratificata dall'Italia con Legge 654 del 13 ottobre 1975 ed entrata in vigore il 4 febbraio 1976., disponibile su http://www.onuitalia.it/diritti/discriminazione.html.

¹⁰ Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale, General Recommendation n. 27 "Discrimination against Roma", 2000, para. 30 – 3, disponibile su http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28Symbol%29/11f3d6d130ab8e09c125694a0054932b. ¹¹ Numerosi in tal senso i rapporti europei ed internazionali sull'Italia. Nel 2010 il Comitato Europeo dei Diritti Sociali condanna esplicitamente le politiche italiane «in quanto basate sui "campi rom", che si ritiene non garantiscano le condizioni minime essenziali per una vita dignitosa» European Committee of Social Rights, Centre on Housing Rights and Evictions v. Italy, Complaint 58/2009, Decision on the Merits, 25 giugno 2010, disponibile su http://www.escr-net.org/docs/i/1485887. Nel febbraio 2012 l'ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) raccomanda alle autorità italiane di «combattere con fermezza la segregazione cui sono esposti i Rom nel settore dell'alloggio, in particolare garantendo che le soluzioni abitative loro proposte non siano destinate a separarli dal resto della società, ma al contrario servano a promuovere la loro integrazione» European Commission against Racism and Intolerance, Rapporto dell'ECRI sull'Italia, Quarto ciclo di monitoraggio, op. cit. Nel marzo 2012 il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale delle Nazioni Unite chiede all'Italia di «astenersi dal collocare i Rom in campi situati al di fuori dei centri abitati, sprovvisti di istallazioni di base quali i servizi sanitari e strutture educative». Tenendo in considerazione la sua Raccomandazione Generale n. 27(2000) riguardante la discriminazione nei confronti dei rom e quella n. 30(2004), nonché la Strategia Nazionale d'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti, il Comitato incoraggia l'Italia ad intensificare gli sforzi «per evitare la segregazione delle comunità rom e sinte [...] e a elaborare programmi di alloggi sociali in loro favore», United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding observations: Italy, CERD/C/ITA/CO/16-18, op. cit. Nel settembre 2012 il commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa afferma di credere «fermamente che sia i campi segregati per Rom e Sinti che gli sgomberi forzati in Italia siano da relegare

definitivamente nel passato. Piuttosto, le autorità italiane dovrebbero dare la priorità al conseguimento degli obiettivi stabiliti nella Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, che dichiara giustamente che "l'affrancamento dal "campo" come luogo di degrado fisico e relazionale [...] e la loro ricollocazione in alloggi dignitosi è possibile" e dà indicazione delle buone prassi già esistenti in Italia» Council of Europe, Report by Nils Mužnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his Visit to Italy from 3 to 6 July 2012, CommDH(2012)26, 18 settembre 2012, para. 92, disponibile su

http://www.amnesty.it/italia-le-comunita-rom-ancora-segregate-e-senza-prospettive; Amnesty International, *Italia: Tolleranza zero verso i rom*, op. cit.; Amnesty International, *I diritti dei rom in Italia*, disponibile su http://www.amnesty.it/diritti-rom-italia; Centre on Housing Rights and Evictions, *European body slams Italy's treatment of Roma*, 3 novembre 2010, disponibile su http://www.cohre.org/news/press-releases/european-body-slams-italy-s-treatment-of-roma; Centre on Housing Rights and Evictions, *The Decade of Roma Inclusion or Exclusion?*, 24 settembre 2010, disponibile su

http://www.cohre.org/news/press-releases/the-decade-of-roma-inclusion-or-exclusion; European Roma Rights Centre, Sicurezza all'italiana, disponibile su http://www.errc.org/cms/upload/file/m00000428.pdf.

- ¹² Il paragrafo relativo agli insediamenti informali è collocato all'interno del guarto capitolo.
- ¹³ La Barbuta, Salone, Candoni, River, Gordiani, Castel Romano, Lombroso, Cesarina. In tutto, vi risiedono circa 2000 minori. Si veda il Rapporto dell' Associazione 21 luglio, *Rom(a) Undergorund, Libro bianco sulla condizione dell'infanzia rom a Roma*, febbraio 2013, disponibile su http://www.21luglio.org/roma-underground-libro-bianco-sulla-condizione-dellinfanzia-rom-a-roma-2/.
- ¹⁴ Al binomio "legalità e integrazione" ha fatto più volte riferimento l'ex sindaco di Roma Gianni Alemanno, si veda Il sole 24 ore, *Roma, Alemanno: riparte il Piano Nomadi, via chi non ha diritto*, disponibile su

http://video.ilsole24ore.com/TMNews/2012/20120716_video_12383966/00004940-roma-alemanno-ripartepiano-nomadi-via-chi-non-ha-diritto.php.

- ¹⁵ Il Grande Raccordo Anulare è una strada ad alto scorrimento che circonda il perimetro della città di Roma. ¹⁶ I riscontri in proposito sono stati effettuati dai ricercatori dell'Associazione 21 luglio nella primavera del 2013.
- ¹⁷ Cityrom, osservatorio sulla condizione abitativa delle comunità di etnia rom che abitano a Milano, *Il campo comunale di via Bonfaldini 39*, 11 dicembre 2008, disponibile su http://multilab.wordpress.com/2008/12/11/il-campo-comunale-di-via-bonfadini-39/.
- ¹⁸ Viberti C. e R., *Grave situazione al campo nomadi di Torino*, 1 settembre 2004, disponibile su http://www.ildialogo.org/volontariato/gravesituazione09092004.htm.
- ¹⁹ Intervista ad operatrice del Terzo settore (accompagnamento scolastico), Torino, 1 febbraio 2013.
- ²⁰ Nel 2000, a seguito di una esondazione del fiume ha perso la vita una bambina rom di sette anni che viveva lì con la propria famiglia. Si veda La Repubblica, *Manuela*, *inghiottita dal fiume a Torino*, 15 ottobre 2000, disponibile su http://www.repubblica.it/online/cronaca/aria/bimba/bimba/bimba.html.
- ²¹ Zoppoli G. e Saudino F. (a cura di), *I rom in comune*, op. cit., p. 18.
- ²² Intervista ad operatrice del Terzo settore (accompagnamento scolastico), Torino, 1 febbraio 2013.
- ²³ Informazioni fornite dall'Ufficio Nomadi del Comune di Roma, in archivio Associazione 21 luglio.
- ²⁴ Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, *Gli standard del CPT*, CPT/Inf/E (2002) 1 Rev. 2006, para. 43, disponibile su http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards-scr.pdf.
- ²⁵ Sull'esiguità degli spazi delle tipologie abitative concepite per i rom e sul relativo disagio abitativo cui essi devono far fronte si rimanda alla interessante ricerca *The situation of Roma in 11 EU Member States*, della European Union Agency for Fundamental Rights (op. cit., pp. 22-23) nella quale emerge come, in Italia, la media del numero di persone per stanza nelle case abitate da persone non rom non superi l'unità, mentre nelle realtà abitative dei rom si salga ad una media di oltre 2,5 persone. La qualità dell'abitare si misura anche in base alla possibilità di disporre di servizi basilari come cucina interna, bagno interno, doccia interna ed elettricità. L'Agenzia europea rileva a questo proposito le differenze tra rom e non rom, facendo notare che in Italia sono estremamente pronunciate: a fronte di uno 0,2% di persone non rom che non dispongono di nessuno dei 4 servizi menzionati, la percentuale sale al 30% tra i rom.

La stessa European Union Agency for Fundamental Rights riconosce nel suo rapporto Housing Condition of Roma and Travellers in European Union. Comparative Report, come il disagio abitativo e la segregazione abitativa abbiano dirette conseguenze sulla fruizione di altri diritti sociali ed economici condizionando fortemente la vita dei minori e avendo effetti negativi sulla frequenza e il successo scolastici e, di conseguenza, può limitare le possibilità lavorative future. Si veda: European Union Agency for Fundamental Rights, *Housing Condition of Roma and Travellers in European Union. Comparative Report*, ottobre 2009, p.87, disponibile su http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/608-ROMA-Housing-Comparative-Report_en.pdf. ²⁶ Borgogno R., *L'educatore e lo zingaro. Il lavoro educativo nel campo sosta di via Germagnano 10 a Torino*, tesi di laurea anno accademico 2010–2011, disponibile su

http://www.riccardoborgogno.it/immagine/L'educatore%20e%20lo%20zingaro.pdf.

- ²⁷ Intervista a un rappresentante dell'Ufficio rom presso il Comune di Napoli, Napoli, 22 febbraio 2013.
- ²⁸ Tali informazioni emergono in Perrone, L., Baglivo, K., Barletta, R., Cataldo, A., Cavallo, C., Ciniero, A., Di Giuseppe, V., Fella, F., Formicola, B., Leone, B., Quarta, E., Pentassuglia, M., Selimi, D., Stefano, E., Risola, A., Taurino, V., Tritto, M., Zizzi, P. e Zocco, K., Condizioni, stili di vita e consumi culturali della comunità Rom residente nel 'Campo sosta' Panareo, in Icismi, International Center of Interdisciplinary Studies on Migrations, disponibile su

http://www.icismi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8:condizioni-stili-di-vita-e-consumi-culturali-della-comunita-rom-residente-nel-campo-sosta-panareo&catid=9&tltemid=107.

- ²⁹ Intervista a donna rom montenegrina, Lecce, 1 marzo 2013.
- ³⁰ Con i fondi della Legge 9/88 il Comune, nel 1999, ha dotato le famiglie rom di un "campo" sosta e di transito non ultimato a causa dei pochi fondi, sito alla periferia del paese in località "Ponti de sa murta". Nel 2007 è stato stanziato un ulteriore finanziamento che ha dato la possibilità di sistemare il "campo" con il miglioramento dei servizi igienici e delle infrastrutture di collegamento con il centro urbano. Nel 2010 le famiglie sono state trasferite provvisoriamente nel terreno di fronte al "campo" originario in attesa dei lavori per il nuovo "campo sosta", e vi sono rimasti fino al luglio 2011. La sistemazione momentanea consisteva in un "campo" sosta regolare con servizi di base garantiti e servizi di collegamento efficienti. Il 10 luglio del 2011, a causa di un incendio sono andate distrutte tutte le baracche, causando ingenti danni (fortunatamente al momento era presente solo una famiglia, che è scampata al pericolo). Fino all'ottobre 2011 la comunità è stata ospitata nelle tende fornite dalla protezione civile nel campo sportivo comunale.
- ³¹ Si rimanda sulla problematica alla nota 25.
- ³² Intervista a uomo rom bosniaco, Roma, 23 luglio 2010.
- ³³ Intervista a donna rom montenegrina, Roma, 26 luglio 2010.
- ³⁴ Intervista a ragazzo rom rumeno, San Nicolò d'Arcidano, 1 marzo 2013.
- ³⁵ Intervista a un'ex operatrice di un'organizzazione che lavorava all'interno del "campo" della Cesarina, Roma, 5 giugno 2012.
- ³⁶ Intervista a un'operatrice di un'organizzazione che lavora all'interno del "campo" della Cesarina, Roma, 7 giugno 2012.
- ³⁷ Si tratta di affermazioni fatte dagli operatori dei vari enti gestori che negli anni hanno gestito i "campi" autorizzati di Milano e non esiste un documento, report o ricerca che possa confermare il dato. Agli operatori dell'Associazione 21 luglio non è stato specificato quale fosse l'ammontare delle varie convenzioni, ma è stato detto che il totale si è continuamente ridotto negli anni e questo si è ripercosso sul numero e sulle ore di presenza degli operatori nei "campi", così come sulle risorse finanziarie da impiegare per la manutenzione degli stessi.
- ³⁸ Intervista a minore rom italiano. Milano. 17 marzo 2013.
- ³⁹ Gli insediamenti milanesi di Chiesa Rossa e Martirano sono stati sottoposti a lavori di ristrutturazione, finanziati con i fondi dell' "emergenza nomadi" e quindi sospesi a seguito del sopraggiungere dalla sentenza n. 6050 del Consiglio di Stato, per poi essere ripresi nel maggio 2012. Nelle intenzioni dell'Amministrazione comunale l'insediamento di Martirano dovrebbe essere trasferito in un'area adiacente a quello già esistente. Tuttavia, al momento della stesura del presente rapporto i lavori per la costruzione del nuovo "campo" non sono ancora terminati e il numero delle famiglie è invece aumentato. Né i rom né l'ente gestore del "campo" sono in grado di dire guali sono i soggetti che avranno diritto alle nuove abitazioni.
- ⁴⁰ Associazione 21 luglio, *Diritti Rubati, Rapporto sulle condizioni di vita dei minori rom e delle loro famiglie nel "villaggio attrezzato" della Cesarina a Roma*, 17 settembre 2012, pp. 28–30, disponibile su http://www.21luglio.org/qdiritti-rubati-rapporto-sulle-condizioni-di-vita-dei-minori-rom-e-delle-loro-famiglie-nel-qvillaggio-attrezzatoq-di-via-della-cesarina-a-romag/.
- ⁴¹ Intervista al direttore del Dipartimento Promozione delle Politiche Sociali e della Salute del Comune di Roma, 29 marzo 2012.
- ⁴² Intervista a un'ex operatrice di un'organizzazione che lavorava all'interno dell'insediamento, 5 giugno 2012.
- 43 Ihidem
- ⁴⁴ La Repubblica, *Isolati in mezzo a racket e guerre etniche con poca elettricità e ancor meno igiene*, 5 novembre 2012, disponibile su

 $http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/repit/2012/11/05/news/normal_0_14_isolati_e_fuori_controllo_i_campi_modello_della_capitale-45937967/.$

- 45 Ibidem.
- ⁴⁶ Intervista a uomo rom rumeno, Latina, 1 febbraio 2013.
- ⁴⁷ Intervista ad Operatore Terzo settore, Torino, 01 febbraio 2013.
- ⁴⁸ Intervista a donna rom bosniaca, Torino, 1 febbraio 2013.
- ⁴⁹ Intervista a minore bosniaca, Torino, 1 febbraio 2013.
- ⁵⁰ Intervista a un rappresentante dell'Ufficio rom presso presso il Comune di Napoli, Napoli, 22 febbraio 2013.
- ⁵¹ Intervista a donna rom montenegrina, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁵² Intervista a donna rom rumena, San Nicolò d'Arcidano, 1 marzo 2013.
- 53 UN-HABITAT, State of the World's cities 2006/2007, disponibile su

http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWCR%205.pdf.

- ⁵⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza*, op. cit.
- 55 Si veda nota n. 37.
- ⁵⁶ Al 31 ottobre 2013 a Roma si contano i seguenti insediamenti "tollerati": Foro Italico, Spellanzon, Arco di Travertino, Sette Chiese, Ortolani, Monachina, Salviati I e Salviati II.
- ⁵⁷ Dati forniti dall'Ufficio Nomadi del Comune di Roma, in archivio Associazione 21 luglio.
- ⁵⁸ Ndr. Il termine "forzati" sembrerebbe il più appropriato in quanto l'alternativa al trasferimento nei «villaggi attrezzati» è la strada, la vita in un insediamento informale e la prospettiva di nuovi sgomberi.
- ⁵⁹ Intervista a donna rom macedone, Roma, 5 ottobre 2012.
- 60 Ihidem.
- ⁶¹ Si veda ad esempio Di Giovan Paolo R., *Camorra: A Latina tentativo di mettere le mani sul campo rifugiati*, 26 gennaio 2012, disponibile su http://www.partitodemocratico.it/doc/229879/camorra-di-giovan-paolo-a-latina-tentativo-di-mettere-le-mani-sul-campo-rifugiati.htm; o anche II Messaggero, *Camorra*, *'ndrangheta*, *albanesi*, *russi: Roma nuovo crocevia delle mafie*, 23 aprile 2013, disponibile su

http://www.ilmessaggero.it/roma/cronaca/camorra_ndrangheta_albanesi_russi_roma_nuovo_crocevia_delle_mafie/notizie/27_2775.shtml.

- 62 Intervista a donna rom rumena, Latina, 1 febbraio 2013.
- ⁶³ Intervista a donna rom rumena, Latina, 1 febbraio 2013.
- ⁶⁴ Amnesty International, *Italia: Tolleranza zero verso i rom*, op. cit, p. 38.
- ⁶⁵ Comune di Milano, *Campi nomadi insediamenti abusivi aree-edifici dismessi: Le aree di criticità rilevate nel territorio del Comune di Milano al 28 febbraio 2010.*
- ⁶⁶ Amnesty International, Italia: Tolleranza zero verso i rom, op. cit., p. 48.
- ⁶⁷ Regione Lazio, Giunta Regionale, *Deliberazione n. 1305 Autorizzazione all'apertura e al funzionamento delle strutture a ciclo residenziale e semi-residenziale che prestano servizi socio assistenziali. Requisiti assistenziali e organizzativi integrativi rispetto ai requisiti previsti dall'articolo 11 della L.R. n. 41/2003*, 23 dicembre 2004 pubblicata nel B.U. Lazio 10 febbraio 2005, n. 4, S.O. n. 3, p. 95, disponibile su

 $\frac{\text{http://www.superabile.it/repository/contentmanagement/information/n2035765111/delibera\%20giunta\%20regione\%20lazio\%2013\%20dicembre\%202004,\%20n.\%201305.pdf.}$

- ⁶⁸ Intervista a donna rom bosniaca, Roma, centro di accoglienza di via Visso, 6 settembre 2012.
- ⁶⁹ Intervista a uomo rom rumeno, Milano, centro di accoglienza Barzaghi, 2 febbraio 2013.
- ⁷⁰ Ibidem.
- ⁷¹ bidem.
- ⁷² Intervista a minore rom rumeno, Milano, centro di accoglienza Barzaghi, 2 febbraio 2013.
- ⁷³ Non è stato possibile intervistare le famiglie rom residenti nel Centro, in quanto la necessaria autorizzazione per l'ingresso al centro non è stata rilasciata dal Comune di Napoli.
- ⁷⁴ Intervista al coordinatore dei progetti presso il Centro di Accoglienza Grazia Deledda, Soccavo, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁷⁵ Zoppoli G. e Saudino F. (a cura di), *I Rom in Comune*, op. cit., p. 22.
- ⁷⁶ Intervista a un rappresentante dell'Ufficio rom presso il Comune di Napoli, Napoli, 22 febbraio 2013.
- 77 Intervista al coordinatore dei progetti presso il Centro di Accoglienza Grazia Deledda, Soccavo, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁷⁸ Si tratta di una cinquantina di persone suddivise in circa 13 nuclei famigliari.
- ⁷⁹ Intervista a donna rom rumena, Cosenza, Palazzetto dello Sport, 1 febbraio 2013.
- 80 Ibidem.
- ⁸¹ Intervista a minore rom rumeno, Cosenza, Palazzetto dello Sport, 1 febbraio 2013.
- 82 Organizzazione delle Nazioni Unite, Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, Art. 2(2), op. cit.
- ⁸³ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment 4, The Right to Adequate Housing*, para 6, op. cit.
- ⁸⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale*, Art. 5(e(iii)), op. cit.
- 85 Sul tema della segregazione razziale si veda anche United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Reccomendation n. 19 "Racial segregation and Apartheid", 1996, disponibile su http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/genrexix.htm.
- ⁸⁶ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale*, op. cit.
- ⁸⁷ Consiglio d'Europa, Carta Sociale Europea Riveduta, Strasburgo, 3 maggio 1996, Art. E, disponibile su http://www.coe.int/t/dGHI/monitoring/Socialcharter/Presentation/ESCRBooklet/Italian.pdf.

- ⁸⁸ Unione Europea, *Direttiva 2000/43/CE del Consiglio d'Europa*, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, para. 13, disponibile su http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:it:HTML.
- ⁹⁰ Commissione Europea sul Razzismo e l'Intolleranza, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia, Quarto ciclo di monitoraggio*, para. 92, op. cit.
- 91 Ibidem, para 97.
- ⁹² United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding observations: Italy, CERD/C/ITA/CO/16-18*, para. 15, op. cit.
- 93 Ibidem.
- ⁹⁴ Consiglio d'Europa, Committee of Ministers, Resolution ResChS(2006)4, Collective complaint No. 27/2004, *European Roma Rights Centre v. Italy*, Adopted by the Committee of Ministers on 3 May 2006, disponibile su http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20ERRC%20v%20Italy.pdf.
- 95 European Committee of Social Rights, Centre on Housing Rights and Evictions v. Italy, Complaint 58/2009, Decision on the Merits, para 59, op. cit.
- ⁹⁶ Comitato Europeo sui Diritti Sociali, Conclusioni 2011 (Italia), Articoli 7, 8, 16, 17, 19, 27 e 31 della Carta Riveduta, gennaio 2012, pag. 41, disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Italy2011_en.pdf.

 ⁹⁷ *Ibidem*, p. 40.
- ⁹⁸ Si veda Amnesty International, Associazione 21 luglio, Centro europeo per i diritti dei rom (Errc) e Open Society Foundations, Lettera congiunta al sindaco Alemanno: quattro organizzazioni per i diritti umani denunciano violazioni da parte del comune di Roma nei confronti dei rom, 5 marzo 2013, disponibile su <a href="http://www.21luglio.org/5-marzo-2013-lettera-congiunta-al-sindaco-alemanno-quattro-organizzazioni-per-i-diritti-umani-denunciano-violazioni-da-parte-del-comune-di-roma-nei-con fonti-dei-rom/; Amnesty International, Due pesi e due misure: le politiche abitative dell'Italia discriminano i rom, ottobre 2013, disponibile su http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR30/009/2013/en/ad6219b5-f1b7-4ccb-83e8-4cacd236116f/eur300092013it.pdf.
- ⁹⁹ Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, *General Recommendation n. 27* "Discrimination against Roma", op. cit.

CAPITOLO IV

INSEDIAMENTI INFORMALI E SGOMBERI FORZATI

4.1. GLI INSEDIAMENTI INFORMALI NELLE CITTÀ INTERESSATE

I "campi" informali presi in esame nel presente rapporto, la cui consistenza numerica è variabile da città a città, sorgono per lo più in aree nascoste, pubbliche o private, in zone non urbanizzate spesso a ridosso di discariche o lungo sponde di fiumi, oppure in edifici dismessi. Gli abitanti non dispongono quasi mai di acqua corrente ed energia elettrica. Mancano servizi igienici adeguati. Le abitazioni vengono costruite con materiali di risulta. Gli abitanti degli insediamenti informali, nella maggior parte dei casi cittadini rom comunitari, sono stati oggetto negli ultimi anni di ripetute azioni di sgombero forzato.

La problematica legata alla raccolta dei rifiuti sembra accomunare le comunità rom che vivono negli insediamenti informali e in quelli formali. Una rom residente nell'insediamento di Scampia, a Napoli, esprime la sua speranza:

«Vorremmo solo dei cassonetti! lo da due mesi non brucio più l'immondizia. Prima di notte la bruciavo. So che fa male, intossica i bambini. Non la brucio più e la lascio là così. Ci hanno detto di andare al Comune di Napoli per chiedere i cassonetti, ma chi ci va al Comune di Napoli? Questa immondizia porta le malattie, ma basta che stiamo attenti e che siamo puliti»¹.

Anche nell'insediamento calabro di Vaglio Lise la raccolta dei rifiuti non è puntuale, con accumuli di montagne di rifiuti sulla strada che circoscrive il "campo". Solo in alcuni casi, come a Milano, le organizzazioni di volontariato sono riuscite ad ottenere dall'Amministrazione comunale l'impegno di effettuare con costanza la raccolta dei rifiuti urbani.

A volte l'allacciamento alla rete idrica ed elettrica non è autorizzato, come accade in alcuni insediamenti napoletani². Una residente rom di Scampia riporta come il problema principale della totale mancanza di elettricità ed acqua permanga:

«Non ce le abbiamo sempre, ce la staccano a volte. Oggi sono due giorni che non abbiamo l'acqua. L'ho dovuta comprare al supermercato. Due giorni l'abbiamo, due giorni no. Quando siamo senza elettricità per fortuna non moriamo di freddo perché abbiamo fatto la stufa a legna»³.

Anche a Torino negli insediamenti informali il riscaldamento, durante l'inverno, è solitamente ottenuto a mezzo di bombole a gas o stufe a legna costruite artigianalmente con barili metallici. Il loro utilizzo rende l'aria irrespirabile sia internamente alle abitazioni, per la mancanza d'ossigeno, sia all'esterno, a causa dei combustibili bruciati. Racconta un'abitante di un "campo" informale torinese:

«C'è paura per la stufa ma facciamo caldo per i bambini, sono piccoli, c'è tanto freddo»⁴.

L'uso delle stufe a legna ha un impatto sui minori e sulle loro relazioni costruite al di fuori dell'insediamento. Riporta un piccolo abitante di un insediamento:

«A scuola non voglio andare, sempre mi

dicono che sono sporco e puzzo. Ma io sono pulito, è la stufa, se entri dentro anche tu puzzi, anche se sei lavato»⁵.

La mancanza di energia elettrica e l'esiguità degli spazi ha un forte impatto sul diritto allo studio. Racconta un piccolo abitante di un insediamento torinese⁶: «Il pomeriggio vado al doposcuola nella chiesa, nella baracca non c'è luce; non posso fare i compiti però il doposcuola c'è solo lunedì»⁷.

Anche la testimonianza di un'adolescente originaria del Kosovo residente nell'insediamento La Favorita di Palermo evidenzia le ricadute sul diritto allo studio in assenza di un alloggio adeguato:

«Per me è brutto vivere al campo, non si può studiare. Il mio desiderio è avere una stanza. Non esco molto dal campo. Dal mio futuro mi aspetto una bella vita, una casa. Ho abitato al Nord e stavo in una casa, poi siamo ritornati qui al campo»⁸.

Quando ci sono impianti elettrici questi non risultano essere conformi alla normativa vigente. Infatti le famiglie incontrate utilizzano gruppi elettrogeni o batterie di automobili. «C'è un generatore – indica una giovane donna di Torino – prendiamo la benzina e facciamo la luce per tutti»⁹.

Come riportato in precedenza, in alcuni casi, a Pisa, l'Amministrazione ha sospeso l'erogazione di servizi base nell'intento di "convincere" i residenti dei "campi" ad andarsene. Così, nell'estate 2012, al "campo" della Bigattiera di Pisa è stata interrotta l'erogazione di acqua e luce¹⁰. Un residente dell'insediamento racconta:

«Quest'estate ci hanno tolto la luce. Pagavamo le bollette, ma un giorno sono arrivati quelli dell'ENEL con la polizia e hanno staccato senza dire nulla»¹¹. Negli insediamenti informali le abitazioni risultano essere spesso autocostruite con materiale di risulta (parti di mobili e infissi abbandonati, teloni di plastica, vecchie tegole di eternit). Quando si innescano incendi la stretta vicinanza tra le abitazioni diventa causa di devastazioni, così come avvenuto nel dicembre 2011 nell'insediamento di Vaglio Lise, a Cosenza. Nel descrivere le proprie condizioni di vita, un piccolo abitante del "campo" di Vaglio Lise di Cosenza racconta:

«Fuori c'è poco spazio, bisogna stare sempre attenti alle macchine. E poi tutto puzza. Ci sono tanti topi... Una volta un topo è passato sulla faccia di un bimbo ed è stato per tre settimane in ospedale»¹².

Dalle testimonianze raccolte risulta che l'ultimo intervento di derattizzazione risale al 2005. Nel giugno 2011 l'Amministrazione comunale di Cosenza ha consentito, per questo insediamento, l'allaccio di alcune fontane e docce alla rete idrica cittadina. Le docce tuttavia non sono più utilizzabili¹³ e comunque non hanno mai fornito acqua calda. Dei quattro rubinetti installati per l'erogazione di acqua corrente potabile, solamente uno è funzionante, e la fila per fare il bucato inizia già dalle ore 4,00 del mattino. Gli altri rubinetti sono inservibili a causa della bassa pressione. Non meraviglia dunque che fra i problemi più urgenti, per gli adulti che vivono nell'insediamento, vi sia proprio quello relativo all'igiene dei minori. Un abitante dell'insediamento lamenta: «Al campo non c'è abbastanza acqua per tutti, non ci sono bagni. Le donne hanno difficoltà a tenere puliti i nostri bambini» 14

Negli insediamenti informali solitamente mancano i servizi igienici. Per prelevare l'acqua dalle fontane pubbliche gli abitanti degli insediamenti torinesi percorrono lunghi tratti a piedi. Riporta un giovane rom intervistato: «Prima c'era una fontana qui vicino, poi l'hanno chiusa... dicono che le persone non volevano che andavamo lì»¹⁵. La mancanza di servizi igienici ha ripercussioni sulle condizioni di salute e sull'andamento scolastico dei bambini, così come evidenzia una madre:

«I miei bambini tutti vanno a scuola, c'è freddo, per lavarsi scaldo l'acqua e metto una bacinella nella baracchina, però quando c'è troppo freddo non vanno, non si riescono a lavare. Quando piove è tutto fango, i bambini si sporcano tutti e poi a scuola li prendono in giro che sono sporchi» 16. E ancora: «I bambini non hanno un bel bagno dove lavarsi la mattina» 17.

Un bambino racconta: «Prima di entrare a scuola vado alla fontanella, mi lavo la faccia, a volte anche i capelli e pulisco le scarpe... sì, anche se è inverno vado alla fontanella» 18.

La difficoltà di condurre una vita all'interno di un'abitazione priva dei servizi essenziali viene testimoniata da un abitante del "campo" de La Favorita a Palermo:

«Avere la casa è una cosa diversa, perché uno si sveglia la mattina e può farsi la doccia, può mangiare tranquillamente, non hai polvere, non hai topi, non devi combattere. Qua noi al campo per sopravvivere dobbiamo combattere, quando c'è freddo dobbiamo avere la legna per fare il fuoco e riscaldarci, abbiamo il problema della luce. Se io e mio padre avessimo un lavoro,

andremmo ad affittare subito una casa. Ho abitato in una casa fino a 5 anni fa, poi il padrone di casa ha aumentato di molto l'affitto, dopo aver ristrutturato casa, e non ce la siamo più potuti permettere» ¹⁹.

4.2. GLI SGOMBERI LEGALI E GLI SGOMBERI DAGLI INSEDIAMENTI ROM

In base al Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali²⁰ l'Italia ha il dovere di rispettare, proteggere e realizzare il diritto all'alloggio²¹. Nel 1993 la Commissione dei Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sancito la natura illegale degli sgomberi forzati, sostenendo che essi costituiscono una grave violazione dei diritti umani²² e che sono incompatibili con i dettami del Patto. Di consequenza, tra gli obblighi connessi al diritto a un alloggio adequato rientra anche il dovere dello Stato di non permettere o condurre sgomberi forzati. A chiarire questi aspetti del diritto all'alloggio sono alcuni Commenti Generali del Comitato Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Nel 1991, con il Commento Generale n. 4, il Comitato ha ribadito che a prescindere dal tipo di proprietà in cui abitano, tutti hanno diritto ad un livello minimo di sicurezza del possesso che gli garantisca protezione legale da sgomberi forzati, interferenze e altre minacce.

SGOMBERI LEGALI E SGOMBERI FORZATI²³: LE GARANZIE PROCEDURALI

Nel 1997 il Comitato Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, nel Commento Generale n. 7 sugli sgomberi forzati²⁴, ha indicato le garanzie procedurali che devono essere rispettate nel condurre gli sgomberi. Stabilisce guindi la necessità:

- che lo sgombero sia accompagnato da una genuina consultazione con gli interessati e dalla valutazione di possibili alternative allo sgombero così da evitare o minimizzare l'uso della forza;- che sia offerta agli interessati la possibilità di fare ricorso legale e di avere assistenza legale qualora lo necessitino;

- che i destinatari dello sgombero abbiano la possibilità di ottenere una compensazione adeguata per la perdita dei beni privati;
- che lo sgombero sia preceduto da un preavviso congruo e ragionevole e che le persone coinvolte ricevano adeguate informazioni sulle modalità con cui esso viene condotto e sulla destinazione futura delle abitazioni a loro sottratte:
- che durante lo sgombero, specialmente se sono coinvolti gruppi di persone, siano presenti sul luogo rappresentanti istituzionali e che tutti coloro che conducono lo sgombero siano identificabili;
- che lo sgombero non abbia luogo durante le ore notturne o in condizioni meteorologiche avverse, salvo consenso degli interessati;
- che lo sgombero non abbia l'esito di rendere senza tetto le persone coinvolte né di renderle vulnerabili a ulteriori violazioni di altri diritti umani;
- che, qualora le persone coinvolte non siano in grado di provvedere a sé stesse, a queste vengano offerte alternative abitative adeguate.

Gli sgomberi devono infine essere giustificati e condotti nel rispetto della dignità delle persone. Quando un'operazione di sgombero non rispetta una o più delle salvaguardie procedurali elencate sopra, rientra nella definizione di sgombero forzato e costituisce una violazione del diritto a un alloggio adeguato. Non è quindi l'utilizzo della forza a rendere illegale un'operazione di sgombero; infatti, se tutte le salvaguardie procedurali vengono rispettate e l'utilizzo della forza risulta ragionevole e proporzionato, lo sgombero non viola gli standard internazionali in materia.

Gli sgomberi forzati possono inoltre costituire una violazione dell'art. 17 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici²⁵ e dell'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo²⁶. Infatti, in base a tali articoli nessuno può essere oggetto di interferenze arbitrarie nella propria vita privata e nel proprio domicilio e le autorità hanno quindi l'obbligo di astenersi dall'effettuare sgomberi forzati.

Anche la Carta Sociale Europea (riveduta) è annoverabile tra le fonti di diritto internazionale in materia di sgomberi forzati con le previsioni di cui agli articoli 31 (diritto all'alloggio), 16 (alloggio della famiglia), e 30 (povertà ed esclusione sociale). Tramite tali disposizioni la Carta Sociale Europea (riveduta) stabilisce in capo agli Stati l'obbligo, in caso di sgomberi, di rispettare la dignità delle persone interessate e di porre in essere salvaguardie legali e procedure che limitino gli sgomberi forzati. In sede di verifica e di valutazione dei

reclami collettivi ad esso presentati, il Comitato dei Diritti Sociali ha constatato violazioni della Carta a scapito delle comunità rom e sinte che vivono in Italia²⁷.

Dato l'impatto rivestito dagli sgomberi forzati sui minori che li vivono, va poi citata la Convezione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza secondo cui «Nessun fanciullo sarà oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza, e neppure di affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione» (articolo 16); inoltre «Gli Stati parti adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali» (articolo 19).

Nonostante l'Italia abbia ratificato numerosi strumenti internazionali in materia di

diritti umani come quelli citati sopra, è frequente - come emergerà in seguito - che lo Stato italiano non rispetti le garanzie procedurali da essi previste quando si tratta di sgomberare famiglie rom dalle loro abitazioni²⁸. Diversamente da quanto avviene in riferimento agli sfratti da proprietà private o da abitazioni di edilizia pubblica occupate irregolarmente, la legislazione italiana non indica le procedure per gli sgomberi da insediamenti non autorizzati. Ciò significa che le autorità hanno un ampio margine di discrezionalità e i controlli giurisdizionali sulle loro azioni sono più difficili, soprattutto quando queste operano senza emettere una decisione amministrativa formale, cioè un provvedimento che derivi da un procedimento formale e a cui sia possibile opporsi in Tribunale³⁰.

Nel gennaio 2013 l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) ha diffuso a carattere informativo delle linee guida su sgomberi e diritti umani; tuttavia tali principi non hanno carattere vincolante e di consequenza non colmano il vuoto normativo in ma-

teria, sebbene possano incentivare futuri passi verso tale direzione³¹.

4.3. GLI SGOMBERI DAGLI INSEDIAMENTI ROM

Sono numerosi gli organismi internazionali che negli ultimi anni hanno ritenuto la condotta del Governo italiano nei confronti delle comunità rom e sinte lesiva dei diritti umani. Amnesty International ha più volte evidenziato come gli sgomberi condotti in Italia nei confronti delle comunità rom siano stati accompagnati dalla distruzione arbitraria delle proprietà personali e da atteggiamenti particolarmente violenti e aggressivi da parte delle autorità locali³². Gli sgomberi forzati rendono le comunità rom ancora più vulnerabili e le espongono a ulteriori violazioni dei diritti umani, perché provocano la perdita di beni personali e l'interruzione di relazioni sociali, compromettono la continuità della presenza sul posto di lavoro e la freguenza scolastica dei minori e anche l'accesso ai servizi sanitari³³.

LE RACCOMANDAZIONI DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

A più riprese le autorità italiane sono state esortate ad astenersi dal condurre azioni di sgombero forzato e a promuovere reali strategie inclusive e rendere effettivo il diritto a un alloggio adeguato. Nel 2012 il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale ha espresso preoccupazione per gli sgomberi forzati che in Italia hanno di fatto reso numerose famiglie rom senzatetto³⁴. Sempre nel 2012, il Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa ha preso atto del fatto che gli sgomberi forzati a Roma siano continuati anche durante la sua visita in Italia, e ha ribadito come questi siano in netta contraddizione con il cambiamento di politiche richiesto dall'adozione della Strategia Nazionale. Il Commissario Nils Muižnieks ha sottolineato come tali sgomberi dimostrino una continuità con le precedenti politiche basate sull'emergenza³⁵.

La maggioranza delle azioni di sgombero condotte nelle città interessate dal presente rapporto, hanno riguardato le comunità rom presenti negli insediamenti informali, definiti "abusivi" dalle autorità. Altre hanno riguardato "campi tollerati" (Roma) o insediamenti "consolidati" (Milano). In nome dell'assunto che sia lecito associare indistintamente le comunità

rom con episodi criminosi, le autorità italiane hanno avviato, in nome della sicurezza, campagne di sgomberi forzati dai connotati repressivi e discriminatori, utilizzate spesso per fini elettoralistici.

Gli sgomberi a Roma

«lo ho 4 bambini che vanno a scuola. Tra venti minuti tornano e non trovano più la baracca»³⁶

Già nel gennaio 2010, in riferimento al *Piano Nomadi* presentato dalla Giunta guidata dall'ex sindaco Gianni Alemanno, Amnesty International aveva sostenuto che esso «ha spianato la strada allo sgombero forzato di migliaia di rom da tutti i tipi d'insediamenti della capitale [in quanto] prevede il trasferimento delle comunità in campi ampliati o di nuova costruzione nella periferia di Roma»³⁷.

Dal 31 luglio 2009, giorno della presentazione del *Piano Nomadi*, al maggio 2013 a Roma sono state documentate 542 azioni di sgombero che hanno coinvolto circa 500 famiglie rom³⁸. Il costo sostenuto dal Campidoglio per tali operazioni ha superato una cifra stimata di 7 milioni di euro, ovvero 10 volte di più di ciò che è stato speso per promuovere

l'inclusione socio-lavorativa dei residenti nei "campi"³⁹. La politica degli sgomberi è riconosciuta come dispendiosa; tuttavia, secondo un rappresentante della Polizia Municipale, essa ha una sua ragion d'essere:

«Nel caso dei campi abusivi facciamo gli sgomberi per motivi di inquinamento ambientale e socio-sanitario. La pulizia dell'aria è obbligatoria, è una questione di giustizia sociale, riceviamo dai cittadini mille segnalazioni, costantemente. Non si può consentire che inquinino così l'ambiente. Solo per le bonifiche abbiamo speso negli ultimi anni molti soldi sì, però un effetto è stato ottenuto: è diminuito il numero, c'è stato un calo delle presenze delle persone che vivono abusivamente. Quelli della Comunità Europea e di Amnesty International credono che sia opportuno dare accoglienza alle persone? L'Amministrazione lo fa. Lo sgombero è "forzato" solo perché è necessario e si impone per motivi sanitari. Non è assolutamente vero che sono illegali. Noi facciamo il rilievo statistico prima, facciamo un'intervista alle persone e gli facciamo firmare un foglio, gli spieghiamo. E comunque, scusa ma ti pare che se io vado in Germania, mi faccio una baracca in un prato?»⁴⁰.

STRUMENTALIZZAZIONE A FINI ELETTORALI

La politica degli sgomberi forzati è stata inoltre impropriamente strumentalizzata a fini propagandistici, anche durante la campagna elettorale per le elezioni amministrative del 26 e 27 maggio 2013 dall'ex-sindaco della Capitale, Gianni Alemanno, il quale li ha notoriamente acclamati come un suo successo⁴¹.



Sono vari gli organismi internazionali che sottolineano come la maggioranza degli sgomberi avvenuti nel quadro del *Piano Nomadi* di Roma, che hanno coinvolto gli insediamenti informali o "tollerati", siano sgomberi forzati, in quanto effettuati senza il rispetto delle salvaguardie procedurali previste dal Diritto Internazionale dei Diritti Umani⁴². Essi sono avvenuti contro la volontà degli interessati che non hanno potuto usufruire di protezione legale.

I rilievi effettuati indicano come durante gli sgomberi dagli insediamenti informali a Roma spesso siano mancate notifiche o comunicazioni ufficiali, come il numero di agenti di polizia fosse sproporzionato rispetto alle persone da allontanare, come si siano verificati episodi di abusi fisici e verbali, come i beni personali siano spesso stati distrutti in maniera arbitraria senza che venisse previsto alcun canale di accesso a una compensazione adequata, e come le soluzioni alternative, quando offerte, siano risultate inadequate in quanto hanno previsto la separazione dei nuclei familiari o la ricollocazione in «villaggi attrezzati» in condizione di segregazione spaziale e spesso carenti di accesso a infrastrutture e servizi primari. Le azioni di sgombero si svolgono spesso sotto gli occhi dei minori. Così è accaduto nel caso del "campo tollerato" di Tor de' Cenci, sgomberato dall'Amministrazione comunale romana nell'autunno del 2012⁴³. In altre occasioni i minori rom sono venuti a conoscenza dello sgombero dalla propria abitazione al rientro dalla scuola⁴⁴. Racconta una giovane madre:

«Io ho 4 bambini che vanno a scuola. Tra venti minuti tornano e non trovano più la baracca. Loro non sanno niente e fra pochi minuti scopriranno di non avere più una casa»⁴⁵.

Il cambiamento di residenza coatto provoca talvolta l'interruzione del percorso scolastico e incide negativamente sul processo di apprendimento per le forti ricadute sulla salute psico-fisica dei minori coinvolti. L'interruzione della frequenza scolastica è il disagio più sentito dai minori rom coinvolti dalle operazioni di sgombero. Una bambina rom della periferia orientale di Roma, intervistata da un corrispondente RAI, riporta la sua storia in maniera estremamente lucida:

«Sì io vado a scuola, faccio la IV elementare e mi trovo bene, i compagni mi trattano bene, le maestre, tutti. Vorrei che continuasse questa scuola fino alle medie, fino a fare tutte le classi. Vorrei gentilmente che non spaccassero più questo campo perché se no per colpa loro io non posso più fare la scuola, se mi mandano via da qua non posso continuare la scuola. lo vado a scuola fino alle 4,00, poi torno a casa e faccio i compiti, tutto da sola, aiuto la nonna a fare le cose di casa. Il mio sogno è diventare una persona per bene, come ti posso dire, tipo la veterinaria o la danzatrice, aiutare gli altri, i bambini, i poveri, come voi aiutate me. Non voglio che viene la polizia a sgomberarci ancora perché allora io non posso andare a scuola e il mio sogno non può diventare realtà»46.

Un ragazzo di 13 anni residente presso l'insediamento informale di via Cave di Pietralata, a Roma, esprime desideri simili. Durante la celebrazione della settimana santa presso la parrocchia del suo quartiere, legge la sua preghiera:

«Affinché la nostra casa resti almeno tre o quattro settimane, fino al termine della scuola. E ringraziamo Dio e tutti gli italiani, scusateci per il disturbo e per i guai. Buona Pasqua»⁴⁷.

Raramente i rom sgomberati riportano di essere stati preventivamente consultati o di aver ricevuto un adeguato preavviso, tantomeno di aver ricevuto indicazioni sui mezzi di ricorso e sulla tutela legale. Emblematica ri-

sulta la testimonianza di una donna sgomberata da un insediamento nella periferia di Roma:

«Sono venuti alle 8,00 di mattina. Nessun foglio, nessun avviso prima. Hanno detto: "Via subito, siete subito fuori, quelli che non c'hanno bambini subito, quelli coi bambini fino a domani stanno nelle baracchine e domani sgomberiamo anche loro". Non ci hanno dato un altro posto dove andare e adesso dove andiamo? Sulla strada, alla stazione...»⁴⁸.

Nell'insediamento in questione, in località Stacchini, vivevano 53 famiglie tra cui 63 minori. Il 14 e 15 marzo 2011 le loro abitazioni sono state abbattute, i beni personali delle famiglie distrutti e i rom costretti a passare le notti successive allo sgombero all'aria aperta. Lo sgombero è avvenuto al volgere della stagione invernale⁴⁹.

Modalità simili si sono ripetute nel quartiere romano di Tor di Quinto quando, il 5 luglio 2012, ha avuto luogo lo sgombero dell'insediamento di via del Baiardo. Un'organizzazione presente alle azioni di sgombero ha denunciato come i minori costituissero, ancora una volta, la parte della comunità maggiormente lesa e colpita.

«Vogliamo sottolineare – si legge in una nota – come con questi provvedimenti di "trasferimento" vengono penalizzati oltretutto quei minori che o attraverso progetti dell'amministrazione o per iniziativa delle famiglie sono regolarmente iscritti nelle scuole del territorio»⁵⁰.

Ancora una volta si è registrata dunque l'assenza, in aperta violazione della normativa internazionale, di un adeguato preavviso e di consultazioni genuine con le persone interessate dallo sgombero, oltre che la mancanza di soluzioni alternative adeguate, visto che l'unica alternativa alla strada che è stata of-

ferta alle persone coinvolte è risultato il trasferimento verso il nuovo «villaggio attrezzato» La Barbuta, un "campo" recintato e videosorvegliato posto all'estrema periferia della città ed entro il cono di volo per l'aeroporto di Ciampino, completato nel luglio 2012 dall'Amministrazione capitolina.

Numerosi minori, dopo aver subito l'esperienza traumatica dello sgombero, si sono visti costretti al trasferimento coatto nel nuovo insediamento, a convivere a strettissimo contatto con comunità completamente estranee e dunque avvertite come pericolose, a vivere in moduli abitativi dagli spazi inadeguati e in un area lontana dal proprio quartiere d'origine, dalla propria scuola e dalla città. Il racconto di una donna appena trasferita:

«Il mio nipote di 5 anni è sempre triste perché non ha spazio per stare a casa. Come fanno a stare bene così? I miei bambini qui sono tristi e nervosi e piangono sempre. Non hanno spazi per fare niente [...]. Sono tristi, hanno bisogno di stare più integrati con gli altri in città. Qui stanno male così»⁵¹.

Gli sgomberi a Milano

«Alle 7 di mattina, anche se avevo una bambina piccola mi hanno detto di andare via»⁵²

Testimonianze analoghe a quelle raccolte a Roma si registrano anche a Milano, dove, dai riscontri effettuati, si evince come gli abitanti degli insediamenti informali non siano stati quasi mai informati preventivamente dell'imminente sgombero con una notifica adeguata, vedendosi così privati della possibilità di effettuare ricorso e del tempo sufficiente per recuperare gli oggetti personali.

Alternative alloggiative adeguate non risultano quasi mai essere state proposte, mal-

grado tale opzione dovrebbe essere garantita così come stabilito dal diritto internazionale. Fino alla metà del 2011, l'alloggio alternativo, qualora offerto, prevedeva la divisione del nucleo familiare: donne e bambini in centri di accoglienza, uomini nei dormitori. Dopo qualche giorno trascorso presso i centri di accoglienza, per i rom sgomberati l'unica sistemazione disponibile era dunque la strada, senza alcuna offerta volta all'inclusione sociale.

«Il nostro obiettivo finale – aveva dichiarato il vice sindaco di Milano Riccardo De Corato – è ridurre a zero i campi degli zingari a Milano»⁵³. La «tolleranza zero»⁵⁴ adottata nei confronti dei rom dalla passata Amministrazione comunale si è tradotta in sistematiche azioni di sgombero forzato⁵⁵, che hanno avuto come esito un'estrema frammentazione e disseminazione degli insediamenti informali nonché un peggioramento delle condizioni di vita delle persone coinvolte, in particolare dei minori. Tale peggioramento è riconducibile prevalentemente alla ripetuta distruzione di beni privati e dei ripari utilizzati, che hanno portato all'esasperazione di situazioni già estremamente precarie. Spesso i minori, a causa dei continui sgomberi, sono stati costretti ad interrompere la frequenza scolastica⁵⁶.

Con l'insediamento della nuova Amministrazione comunale, si è assistito a un sensibile calo delle azioni di sgombero, ma le richieste avanzate da numerose organizzazioni, tra cui il Tavolo Rom⁵⁷, affinché le autorità provvedessero ai servizi minimi negli insediamenti informali, sono rimaste inascoltate. Dai riscontri effettuati emerge come siano cambiate le modalità rispetto al passato, anche se continuano ad essere violate alcune delle garanzie procedurali previste dalle norme internazionali esistenti in materia, ad esempio quelle che prescrivono che le persone destinatarie di un provvedimento di sgombero deb-

bano essere consultate e avvertite con adeguato e ragionevole anticipo. La Polizia Locale generalmente si limita a comunicare verbalmente nei giorni precedenti l'imminente sgombero dal "campo". In occasione dello sgombero sono comunque presenti alcuni assistenti sociali e l'alloggio alternativo offerto garantisce l'unione del nucleo familiare. Tuttavia, un rom sgomberato da un "campo" informale nell'estate del 2012 riferisce:

«Quando mi hanno sgomberato, a luglio, ci hanno avvertito a voce che ci avrebbero sgomberato. La Polizia locale ce lo ha detto. Abbiamo avuto il tempo di prendere le cose. Mi hanno portato all'alloggio del comune al parco Lambro. Mi hanno dato da dormire ma non da mangiare. Alle 7,00 di mattina, anche se avevo una bambina piccola mi hanno detto di andare via»⁵⁸.

Anche a Milano le persone rom intervistate riferiscono come le azioni di sgombero producano la brusca interruzione dei percorsi scolastici, come siano vissuti con ansia e preoccupazione, come spesso pongano fine al cammino di inclusione sociale dei ragazzi e dei genitori rom. Un bambino racconta: «Ogni volta che viene la polizia ho paura perché so che mi mandano via»⁵⁹.

Gli sgomberi a Napoli

«Gli sgomberi li fa la popolazione, i nuclei di elinquenti o la criminalità organizzata» ⁶⁰

Negli sgomberi registrati nella città di Napoli si rilevano differenze sostanziali rispetto a quelli effettuati in altre grandi aree metropolitane, come si evince dal commento di un rappresentante del Comune campano:

«A Napoli sgomberi non ci sono, sono inutili. Gli sgomberi li fa la popolazione, i nuclei di delinquenti o la criminalità organizzata. Da chi fuggono [i rom] se l'amministrazione ha detto "no" agli sgomberi? Dalla criminalità organizzata. È chiaro: a Scampia evidentemente c'è un patto di non aggressione, per il fatto che tollerano la discarica. In altri territori avvengono gli incendi, sono molto frequenti. Vengono provocati per sgomberarli, non lo facciamo noi ma lo fa chi ha interesse a sgomberare quell'area»⁶¹.

Gli sgomberi a Pisa

«A volte ci hanno detto che prendevano i bambini e li portavano via»⁶²

Violazioni simili a quelle riscontrate a Roma e Milano si ravvisano a Pisa dove, dal 1° febbraio 2011 al 1° febbraio 2013, si sono registrati 20 sgomberi forzati⁶³ che hanno riguardato soprattutto rom con cittadinanza rumena. Il 15 aprile 2011 è stato sgomberato il "campo" di Ponte delle Bocchette a Putignano, piccola frazione del Comune di Pisa, esistente dal 2004⁶⁴. Dopo questo ennesimo intervento⁶⁵ la comunità, esasperata, si è allontanata definitivamente dalla città toscana.

Il 10 agosto 2011 è stato smantellato l'insediamento di Cisanello Ospedale, uno degli insediamenti più grandi abitati da rom rumeni. Al momento dello sgombero erano presenti 26 nuclei familiari, per un totale di 88 persone di cui 30 minori, 15 dei quali sotto i 15 anni. Gli abitanti del "campo" sono stati costretti a trasferirsi nel territorio del vicino comune di San Giuliano Terme⁶⁶.

Con l'ordinanza DN-08/38 del 28 marzo 2012, il sindaco ha disposto la chiusura di un "campo" di rom rumeni situato nel quartiere CEP. Nell'ordinanza si parlava di «occupanti abusivi [...] impegnati [...] nell'accattonaggio molesto» e che erano stati «ripetutamente se-

gnalati nella zona episodi di furti». La gravità delle accuse a carico degli abitanti del "campo" lascia supporre l'esistenza di un corposo dossier con denunce o fascicoli processuali. A seguito di una richiesta di accesso agli atti presentata da una donna rom⁶⁷, la Polizia Municipale si è rifiutata però di fornire la documentazione⁶⁸. Pertanto non è stato possibile accertare nel caso in esame l'esistenza di dati fattuali concreti a suffragio di detta ordinanza sindacale. Lo sgombero dell'insediamento CEP ha avuto luogo in data 13 agosto 2012⁶⁹.

Si nota dunque come a Pisa gli sgomberi effettuati non abbiano rispettato nessuna delle garanzie procedurali⁷⁰. A volte ad accompagnare gli sgomberi c'è stata anche la minaccia che i bambini potessero essere tolti alle famiglie. Racconta un abitante del "campo" del CEP a Pisa:

«Tutte le volte che ci hanno sgomberato hanno sempre detto che aiutavano i bambini, ma non è vero. A volte ci hanno detto che prendevano i bambini e li portavano via⁷¹. Noi abbiamo sempre detto di no perché vogliamo che i bimbi rimangano con la famiglia»⁷².

Coloro che non hanno accettato o non hanno ricevuto offerte alloggiative alternative sono stati costretti a vivere una condizione abitativa ancora più precaria rispetto a quella in cui versavano precedentemente allo sgombero. Le persone allontanate infatti finiscono, a causa della prospettiva di nuovi sgomberi, per insediarsi in luoghi difficilmente raggiungibili, "invisibili" alla società e alle autorità e spesso maggiormente pericolosi e insalubri. Un abitante dell'insediamento del CEP a Pisa racconta:

«Quando sono venuti a sgomberarci al CEP il sindaco ha fatto una legge contro di noi; noi abbiamo letto la legge e c'era scritto che chi aveva bambini poteva richiedere la casa. Mia moglie è andata dagli assistenti sociali, perché abbiamo due bambini, ma loro hanno detto che per noi non c'era nulla. Abbiamo anche telefonato all'assessore, perché ci aveva dato il numero di telefono, ma lei non ha risposto»⁷³.

Una piccola abitante del "campo" del CEP a Pisa ricorda di aver vissuto diversi sgomberi:

"Una volta, uscendo da scuola, ho trovato mia madre: mi ha detto che era venuta la polizia e che la mia casa non c'era più. Mi sono messa a piangere»⁷⁴.

Per quanto riguarda gli insediamenti informali di via Maggiore e via Bigattiera, data la difficile attuazione di uno sgombero forzato a causa dell'elevata consistenza numerica (330 presenze il primo, circa 200 il secondo), le autorità locali hanno preferito adottare una strategia "dissuasiva", privando i rom dei servizi essenziali pre-esistenti con l'obiettivo di scoraggiare la loro permanenza⁷⁵. A pagare il prezzo più alto di questa strategia politica sono soprattutto i minori. Emblematico è il caso della soppressione dell'accompagnamento sco-

lastico destinato ai minori rom dell'insediamento di via Bigattiera disposta dal Comune toscano nell'ottobre 2011⁷⁶.

4.4. VIOLAZIONI DEGLI STANDARD INTERNAZIONALI

L'Italia, in quanto Stato parte del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e della Carta Sociale Europea (riveduta), ha l'obbligo legale di rispettare, proteggere e realizzare il diritto a un alloggio adeguato. Da tali obblighi discende il dovere per le autorità italiane di astenersi dal condurre sgomberi forzati, internazionalmente riconosciuti come una grave violazione dei diritti umani⁷⁷.

Dalla ricerca condotta risulta come nella maggior parte dei casi, nel caso di sgombero di insediamenti abitati da comunità rom, le autorità italiane non adottino né rispettino le garanzie procedurali previste, connotando tali azioni come operazioni di sgombero forzato in aperta violazione degli standard internazionali vigenti e lesive della dignità delle persone coinvolte.

LO SPECIAL RAPPORTEUR SUL DIRITTO A UN ALLOGGIO ADEGUATO

«Durante uno sgombero, le proprietà personali vengono spesso distrutte, la stabilità della famiglia è messa a repentaglio, e vengono minacciati i mezzi di sostentamento e l'istruzione. I bambini coinvolti descrivono la violenza, il panico e la confusione degli sgomberi e la dolorosa esperienza di dormire e condurre le proprie vite fuori all'aperto. Affrontano inoltre la difficoltà di ristabilire una vita regolare e di fare i conti con il frequente deterioramento delle relazioni familiari come conseguenza dello stress e delle difficoltà economiche che derivano dal ritrovarsi senza un riparo. In aggiunta al trauma fisico e psicologico di uno sgombero e del ritrovarsi senza un'abitazione, le famiglie, specialmente le donne e i bambini, perdono i sistemi di supporto cui erano abituati e le loro relazioni con la comunità. La rottura di questi legami sociali e la perdita di stabilità conducono a molti altri problemi»⁷⁸.

Gli sgomberi forzati condotti dalle autorità italiane si pongono inoltre in contrasto con quanto stabilito dalla Convezione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza secondo cui «Nessun fanciullo sarà oggetto di interferenze arbitrarie o illegali nella sua vita privata, nella sua famiglia, nel suo domicilio o nella sua corrispondenza, e neppure di affronti illegali al suo onore e alla sua reputazione» (articolo 16) e «Gli Stati parte adottano ogni misura legislativa, amministrativa, sociale ed educativa per tutelare il fanciullo contro ogni forma di violenza, di oltraggio o di brutalità fisiche o mentali» (articolo 19). Risultano infine disattesi il «diritto al rispetto per la propria vita privata e familiare, casa e corrispondenza» sancito all'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti Umani e il divieto di interferenze arbitrarie o illegittime nella vita privata, nella famiglia e nella casa contenuto all'art.17 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici.

Le condizioni riscontrate all'interno degli insediamenti informali risultano inadeguate e al di sotto degli standard. Tali condizioni di per sé pongono dei gravi rischi per la salute e l'incolumità delle persone che vi risiedono, essendo generalmente assente l'accesso a servizi primari, come acqua corrente, elettricità, servizi igienici, raccolta dei rifiuti. Spesso sono proprio i rischi per la sicurezza e la salute degli stessi abitanti dovuti allo stato di degrado e alle criticità igienico-sanitarie ad essere utilizzati dalle autorità come argomento a motivazione delle operazioni di sgombero⁷⁹.

Tuttavia, gli sgomberi forzati non risolvono tali criticità, ma anzi hanno spesso l'esito di esacerbarle e di rendere maggiormente precaria la condizione abitativa delle persone coinvolte, ponendole in una situazione di maggiore vulnerabilità rispetto a ulteriori violazioni di diritti umani. Le vittime di sgomberi forzati, venendo private dell'unico riparo disponibile e dei pochi beni in loro possesso, vedono le loro condizioni di vita peggiorate e si ritrovano costrette a reinsediarsi in luoghi non autorizzati, spesso, al fine di evitare nuovi sgomberi, in aree maggiormente nascoste alle autorità, a discapito della loro incolumità e dove l'accesso ai servizi primari può risultare ancora più difficile. Quando invece un'alternativa abitativa viene proposta dalle autorità, essa consiste solitamente nella collocazione o in un insediamento formale o in un centro di accoglienza per rom, soluzioni esaminate nel precedente capitolo e ritenute altrettanto inadeguate dal punto di vista del diritto all'alloggio, nonché discriminatorie, configurandosi di fatto come luoghi di segregazione su base etnica.

Gli sgomberi forzati, soprattutto quando condotti in maniera ripetuta e sistematica, oltre a replicare l'inadeguatezza dell'alloggio, hanno conseguenze nefaste sul godimento di altri diritti umani fortemente interrelati al diritto a un alloggio adeguato. Le ricadute sul diritto alla salute, all'istruzione e all'impiego sono causate dall'interruzione coatta dei percorsi esistenti o dall'incremento degli ostacoli che ne prevengono un effettivo godimento, andando a incidere negativamente sulla possibilità per le persone coinvolte di assicurarsi un adeguato standard di vita.

¹ Intervista a donna rom rumena, Napoli, 21 febbraio 2013.

² Gli insediamenti informali napoletani sono presenti soprattutto a nord della città, in particolare nel quartiere di Scampia dove fra via Cupa Perillo e la fine di via Aldo Moro sono segnalati 5 insediamenti abitati da 800 persone e rispettivamente denominati: "campo dei musulmani", "variante destra", "variante sinistra", "rotonda centrale" e "campo delle case rosa." Nei 5 insediamenti vivono rom di origine serba, bosniaca e macedone che negli anni hanno realizzato baracche auto-costruite o collocato roulotte. Se ne segnalano anche altri, tra cui uno vicino al cimitero di Poggioreale, ad est della città di Napoli, abitato da circa 400 rom rumeni provenienti da Calarasi e Lasi. I minori sono circa la metà e di essi 30 frequentano regolarmente la scuola dell'obbligo. Altri insediamenti informali sono presenti nella zona industriale di Gianturco (circa 250 rom rumeni),

- a Ponticelli (circa 60 rom rumeni), nel quartiere Barra (200 rom rumeni), nel Parco della Marinella (120 rom rumeni).
- ³ Intervista a donna rom rumena, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁴ Intervista a donna rom bosniaca, Torino, 01 febbraio 2013.
- ⁵ Intervista a minore rom bosniaco, Torino, 01 febbraio 2013.
- ⁶ A Torino ci sono in tutto nove insediamenti informali, per un totale di circa 1400 residenti. Questi sono i campi del Lungo-stura Lanzo, Via Germagnano (di fronte al campo autorizzato), Strada Basse di Stura, Via Traves, Corso Tazzoli, Via Monteverdi, Strada Druento, Fabbriche dismesse (ex Fimit) e Cascinali (Continassa).
- ⁷ Intervista a minore rom bosniaco, Torino, 1 febbraio 2013.
- ⁸ Intervista a minore rom kosovaro, Palermo, 1 febbraio 2013.
- ⁹ Intervista a donna rom bosniaca, Torino, 1 febbraio 2013.
- ¹⁰ Il Tirreno, cronaca di Pisa, *Tolta la luce al campo nomadi, stop agli allacciamenti abusivi*, 17 luglio 2012, disponibile su http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2012/07/17/news/tolta-la-luce-al-campo-nomadi-stop-agli-allacciamenti-abusivi-1.5420563; La Nazione, *Nuovo blitz al campo rom sulla Bigattiera*, 17 luglio 2012; PisaNotizie, *Campo della Bigattiera*, *le famiglie rom: "Senza elettricità per noi è emergenza"*, 30 luglio 2012, disponibile su

http://www.pisanotizie.it/news/news_20120728_emergenza_acqua_campo_bigattiera_delibera_regione_finanziamenti.html; II Tirreno, cronaca di Pisa, *Al campo della Bigattiera emergenza idrica*, 29 luglio 2012, disponibile su http://iltirreno.gelo-cal.it/pisa/cronaca/2012/07/29/news/al-campo-della-bigattiera-cresce-l-emergenza-idrica-1.5474849.

- ¹¹ Intervista a uomo rom macedone, Pisa, 1 febbraio 2013.
- ¹² Intervista a minore rom rumeno, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ¹³ Come emerge dalle interviste effettuate le docce sono state manomesse dai giovani del campo, che hanno sempre percepito questo intervento come un'operazione di sola facciata, dal momento che l'acqua calda non è mai stata disponibile.
- ¹⁴ Intervista a uomo rom rumeno, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ¹⁵ Intervista a ragazzo rom rumeno, Torino, 1 febbraio 2013.
- ¹⁶ Intervista a donna rom rumena, Torino, 1 febbraio 2013.
- ¹⁷ Ibidem.
- ¹⁸ Intervista a minore rom rumeno, Torino, 1 febbraio 2013.
- ¹⁹ Intervista a uomo rom kosovaro, Palermo, 1 febbraio 2013.
- ²⁰ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, art. 11, op. cit.
- ²¹ Al riguardo si segnalano anche i recenti *Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani* adottati dal Consiglio dei Diritti umani delle Nazioni Unite il 27 settembre 2012, i quali in tema di diritto all'alloggio sostengono: «Le persone che vivono in povertà vivono spesso in condizioni abitative inadeguate... Molti non hanno la sicurezza del diritto di godimento dell'alloggio e vivono nel timore costante di sfratto o esproprio, senza i mezzi per far valere i propri diritti dinanzi a un tribunale» e invitano gli stati a: « (b) Adottare leggi che tutelino tutti gli individui, i gruppi e le comunità, inclusi quelli che vivono in povertà, dallo sfratto forzoso da parte di attori statali e non statali [...] (d) Adottare misure immediate volte a conferire certezza giuridica di godimento per le persone e i nuclei familiari che vivono in povertà e che non godono di tale tutela, inclusi coloro che non hanno diritti riconosciuti sulla casa e sulla terra e coloro che vivono in insediamenti informali», disponibili su http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/UNGuidelines Italian.pdf.
- ²² United Nations Commission on Human Rights, *Resolution 1993/77 on Forced Evictions*, 10 marzo 1993, para. 1, disponibile su http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1341 66115 force%20evic%20chr1.htm.
- ²³ Il termine "sgomberi forzati" così come usato in tutto questo comment generale è definita come la rimozione permanente o temporanea contro la loro volontà di individui, famiglie e/o comunità dalle loro case e/o dal terreno che occupano, senza che siano previste e vi sia accesso a forme adeguate di tutela legale o di alter protezioni. Il divieto di sgomberi forzati, tuttavia, non si applica a sgomberi effettuati con l'utilizzo della forza nel rispetto della legge e in conformità con le disposizioni contenute nei Patti Internazionali sui Diritti Umani. *Ibidem*.
- ²⁴ United Nations Committee on Economic Social and Cultural Rights, *General Comment 7: The right to adequate housing (article 11.1 of the Covenant): forced evictions*, 20 maggio 1997, disponibile su http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument.
- ²⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite, Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966, entrato in vigore il 23 marzo 1976, disponibile su http://www.onuitalia.it/diritti/patti2.html.
- ²⁶ Consiglio d'Europa, *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Roma, 4 novembre 1950, disponibile su http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ITA.pdf. Appare opportuno notare che l'art. 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo accanto al primo comma succitato, nel suo secondo comma fornisce una chiara descrizione dei casi in cui ingerenze da parte dell'autorità pubblica nella vita privata e familiare dell'individuo sono ammissibili o consentite, ossia «tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui». Su questo punto

e sulle azioni di sgombero condotte su famiglie rom da terreni di sosta la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di pronunciarsi fornendo sul tema preziosi spunti e una interpretazione lineare. Si veda: Chapman c. Royaume Uni (2001) nel quale la Corte pur non riconoscendo nel caso specifico la violazione dell'art. 8 (vita privata e famigliare) e dell'art. 14 (non-discriminazione) si è dedicata ad una disamina puntuale e precisa volta a verificare la compresenza delle condizioni di cui al secondo comma dell'art. 8; Connors c. Royaume Uni (2004): in questo caso la Corte ha riconosciuto che la procedura di sgombero oggetto del ricorso si era svolta in maniera sommaria e in dispregio delle garanzie procedurali ossia in mancanza di un reale contraddittorio con le parti interessate, e senza alcuna convalida, come invece avviene in caso di sfratti di immobili, da parte dell'autorità giudiziaria. Nel caso in oggetto, inoltre, la Corte ravvisava la carenza di una adequata proporzionalità in quanto sebbene tale misura avesse perseguito fini legittimi non era accompagnata da una adeguata soluzione abitativa, e riconosceva la violazione dell'articolo 8 della CEDU; Yordanova et autres c. Bulgarie (2012): su questo caso la Corte ha riconosciuto una violazione dell'art. 8 della CEDH da parte del governo Bulgaro il quale aveva tentato di emetter un ordine di espulsione ai danni di alcune famiglie rom che occupavano un terreno municipale in quanto tale misura non era proporzionale allo scopo persequito. La Corte preso atto che i ricorrenti avevano vissuto per anni su tali terreni, fissando in quel luogo il loro domicilio indipendentemente dalla legalità o meno della loro occupazione, e riconosciuto nella volontà della amministrazione un fine legittimo volto allo sviluppo urbano, afferma che dette autorità prima di adottare tali misure avrebbero ben dovuto verificare l'esistenza di altri mezzi per la risoluzione di tale problematica (ad esempio legalizzando le costruzioni, fornendo gli allacci di acqua e corrente elettrica, fornendo assistenza per la ricerca di una soluzione abitativa alternativa in caso di espulsione etc.). Secondo la Corte infatti l'obbligo ad offrire un riparo alle persone in situazione di particolare vulnerabilità, può in casi eccezionali dedursi dall'articolo 8: nel caso di specie le autorità prima di adottare tale provvedimento non hanno tenuto conto che i ricorrenti si sarebbero trovati senza alcun riparo ma al contrario le stesse hanno ritenuto che tale rischio non fosse pertinente e violando pertanto l'articolo 8 della CEDU.

²⁷ Il Comitato dei Diritti Sociali ha avuto modo di pronunciarsi due volte sulla condizione dei rom e sinti in Italia (Decisione n. 27/ 2004 e n. 58/2009). In quest'ultima decisione il Comitato dei Diritti Sociali ha riconosciuto nei confronti dello Stato italiano una violazione aggravata dell'art. 31 §2 per il ricorso a sgomberi forzati ai danni di gruppi di persone in situazione di vulnerabilità, senza rispettare la dignità umana delle persone coinvolte e senza aver proposto loro alcuna soluzione abitativa alternativa e per la passività dimostrata nei numerosi casi di violenza contro i rom e i loro beni sia da parte di privati che di autorità pubbliche, dimostrando al contrario l'indifferenza e la connivenza delle autorità statali.

²⁸ Consiglio d'Europa, *Compendio della giurisprudenza del Comitato europeo dei diritti sociali*; Comitato europeo dei diritti sociali, *Ricorso Collettivo*, *Procedura: 1998 – 2010*, marzo 2010; Comitato europeo dei diritti sociali, *Centre On Housing Rights and Evictions v. Italia*, *Ricorso Collettivo* N. 58/2009, op. cit. Si vedano anche Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Italy, adopted on 15 October 2010*, ACFC/OP/III(2010)008, 30 maggio 2011, para. 100–106, disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3 fc-nmdocs/PDF 3rd OP Italy en.pdf; ECRI, *Rapporto dell'ECRI sull'Italia*, Quarto ciclo di monitoraggio, op. cit.; Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution ResChS(2006)4, Collective complaint No. 27/2004, *European Roma Rights Centre v. Italy*, Adopted by the Committee of Ministers on 3 May 2006, disponibile su http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Microsoft%20Word%20-%20ERRC%20v%20Italy.pdf; Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Italy from 26 to 27 May 2011*, Strasburgo, op. cit., p. 2 e pp. 7-10. Si vedano infine European Roma Rights Centre and Associazione 21 luglio, *Parallel Report to the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Italy for its consideration at the 80th session 13 February to 9 March 2012*, disponibile su

ttp://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/ERRCA Italy CERD80.pdf e European Roma Rights Centre and Associazione 21 luglio, *Parallel Report to the Committee on the Rights of the Child on Italy for its consideration at the 58th session 19 September to 7 October 2011*, disponibile su http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-crc-submission-26-july-2011.pdf.

- ²⁹ Amnesty International, *Tolleranza Zero Verso i Rom. Sgomberi Forzati e Discriminazione Contro i Rom a Milano*, op. cit., p. 38. ³⁰ *Ibidem.*
- ³¹ Pietro Vulpiani, *Sgomberi: principi e linee guida per la tutela dei diritti umani*, UNAR, Dipartimento per le pari opportunità, Presidenza del Consiglio dei Ministri, gennaio 2013, disponibile su http://www.pariopportunita.gov.it/images/stories/documenti_vari/UserFiles/II Dipartimento/Pubblicazioni/Articolo_Sgomberi_QuadernoLILn.3_4Gennaio2013.pdf.
- ³² Amnesty International, *Tolleranza Zero Verso i Rom. Sgomberi Forzati e Discriminazione Contro i Rom a Milano*, op. cit.; Amnesty International, *La risposta sbagliata. Italia, il "Piano nomadi" viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma*, op. cit.; Amnesty International, *Due pesi e due misure: le politiche abitative dell'Italia discriminano i rom*, ottobre 2013, op. cit.
- ³³ Amnesty International, Tolleranza Zero Verso i Rom. Sgomberi Forzati e Discriminazione Contro i Rom a Milano, op. cit.
- ³⁴ United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Italy*; CERD/C/ITA/CO/16-18, op. cit.
- ³⁵ Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Report by Niels Muiniek Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Following his visit to Italy from 3 to 6 July 2012*, CommDH(2012)26, op. cit., pp. 18-20.

- ³⁶ Intervista a uomo rom rumeno, Roma, 15 marzo 2011, tratta dal video *Sgombero Stacchini* reperibile sul sito dell'Associazione 21 luglio.
- ³⁷ Amnesty International, *La risposta sbagliata. Italia: il "Piano Nomadi" viola il diritto all'alloggio dei rom a Roma*, Roma, op. cit..
- ³⁸ Tale conteggio è stato realizzato attraverso il lavoro di monitoraggio dell' Associazione 21 luglio; si veda anche: *Rapporto divulgativo sul piano degli sgomberi del comune di Roma*, op. cit.
- ³⁹ La Repubblica, *Ruspe, ma anche trattative e appalti per il gran risiko dei trasferimenti*, 5 novembre 2012, disponibile su *http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2012/11/05/news/la_macchina_degli_sgomberi-45938797/*; vedi anche Associazione 21 luglio, *Rapporto divulgativo sul piano degli sgomberi del comune di Roma*, op. cit.
- ⁴⁰ Intervista a un interlocutore privilegiato dell'Ufficio Sicurezza Pubblica ed emergenziale di Roma Capitale, Roma, 26 ottobre 2012.
- ⁴¹ Si vedano i manifesti della campagna elettorale di Alemanno, foto in archivio all'Associazione 21 luglio. Si veda anche Alemanno G., *5 anni per Roma, Rapporto di fine mandato della giunta Alemanno*, aprile 2013, pp. 151–156, disponibile su http://duepuntozero.alemanno.it/wp-content/uploads/2013/05/Libro-Alemanno-Def_v1.pdf.
- ⁴² Si veda la giurisprudenza internazionale citata nelle note 20 26.
- ⁴³ Davanti a questo ennesimo sgombero Monsignor Feroci, della Caritas Diocesana, ha urlato dicendo che questa è una «vergogna indegna di una città civile». Nella denuncia congiunta della Caritas di Roma e della Comunità di Sant'Egidio sulle modalità dello sgombero si legge: «Ciò a cui hanno assistito stamane il Direttore della Caritas di Roma, monsignor Enrico Feroci, e i volontari della Comunità di Sant'Egidio al campo di Tor de Cenci è qualcosa che non appartiene alla nostra cultura e al rispetto dei diritti umani e del fanciullo, che vorremmo non appartenesse alla nostra amata città di Roma. Abbiamo un'amara certezza: se ci fossero stati altri bambini in quel campo invece dei bambini Rom le modalità, le attenzioni, il linguaggio, sarebbero stati altri». In particolare la Caritas denuncia il «modo violento e incivile con cui è stato urlato agli abitanti del campo di andare via e la fretta con cui si è dato seguito allo sgombero senza programmare pronte alternative dignitose. Ciò che colpisce è il trattamento riservato ai minori, di fronte ai quali è stato inscenato uno spettacolo non degno di un'amministrazione di un Paese civile, capitale di uno stato fondatore dell'UE e patria del diritto». Si vedano Corriere della Sera, *Tor de Cenci, la vera storia dello sgombero. In video ruspe tra i bimbi rom in lacrime*, 4 ottobre 2012, disponibile su http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12 ottobre 4/rom-segidio-scavatrici-tordecenci-2112097177241.shtml e Avvenire, *Caritas e S. Egidio: Tor de Cenci sgombero indegno*, 28 settembre 2012, disponibile su http://www.avvenire.it/Cronaca/Pa-qine/tor-de-cenci-rom-caritas.aspx.
- ⁴⁴ Come riscontrato dagli osservatori dell'Associazione 21 luglio nel corso dello sgombero avvenuto in località Stac45 Intervista a uomo rom rumeno, Roma, 15 marzo 2011, tratta dal video *Sgombero Stacchini* reperibile sul sito dell'Associazione 21 luglio.
- ⁴⁶ Intervista a minore rom rumena, Roma, 11 aprile 2012 in Rai News, *Diritti, Altre voci, Noi e loro*, disponibile su http://altre-voci.blog.rainews24.it/2012/04/11/rom-sgomberi-e-iniziative-istituzionali/.
- ⁴⁷ Intervista a minore rom, Roma, 26 aprile 2011 in La Repubblica, *Pietralata, il campo nel mirino delle ruspe. "Salvateci, i no-stri bambini vanno a scuola"*, disponibile su
- http://roma.repubblica.it/cronaca/2011/04/26/news/pietralata il campo nel mirino delle ruspe salvateci i nostri bimbi va nno a scuola-15382593/.
- ⁴⁸ Intervista a donna rom rumena, Roma, 15 marzo 2011, tratta dal video *Sgombero Stacchini* visibile sul sito dell'Associazione 21 luglio.
- ⁴⁹ Associazione 21 luglio, Lettere alle autorità *L'insediamento Stacchini*, 16 marzo 2011, disponibile su http://www.21lu-glio.org/linsediamento-qstacchiniq-16-marzo-2011/; si veda anche Associazione 21 luglio, video *Sgombero insediamento Stacchini*, 16 marzo 201, disponibile su http://www.youtube.com/watch?v=awqC6iEWRxs.
- ⁵⁰ Graziano C., *ARCI di Roma sullo sgombero di Tor di Quinto*, 5 luglio 2012, disponibile su http://arci.it/immigrazione/comu-nicati-stampa e appelli/arci di roma sullo sgombero di tor di quinto/index.html.
- ⁵¹ Intervista a donna rom rumena, Roma, 20 luglio 2010.
- ⁵² Intervista a uomo rom rumeno, Milano, 10 febbraio 2013.
- ⁵³ Washington Post, *Italy's crackdown on Gypsies reflects rising anti-immigrant tide in Europe*, 12 ottobre 2010, disponibile su http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/10/11/AR2010101105815.html.
- ⁵⁴ L'ex vice sindaco di Milano Riccardo De Corato ha ripetutamente ribadito tale concetto nei confronti dei rom, si veda Corriere della sera, *De Corato: sui rom la tolleranza zero ha funzionato*, 5 maggio 2011, disponibile su http://archiviostorico.cor-riere.it/2011/maggio/05/Corato sui rom tolleranza zero co 7 110505012.shtml; Affari Italiani.it, *De Corato: "Tolleranza zero contro i rom abusivi"*, 23 novembre 2009, disponibile su
- http://www.affaritaliani.it/milano/de corato tolleranza zero contro i rom abusivi231109.html.
- ⁵⁵ Si è trattato per lo più di sgomberi forzati: gli abitanti dei "campi" informali destinatari di azioni di sgombero non venivano informati preventivamente e il tempo ristretto a disposizione permetteva di recuperare solo pochi oggetti essenziali, inol-

tre nella maggior parte dei casi l'esito dello sgombero è stato quello di privare le persone coinvolte dell'unico riparo disponibile, senza che venissero fornite soluzioni alternative. Per un approfondito esame sugli sgomberi forzati che hanno interessato le comunità rom a Milano si veda Amnesty International, *Tolleranza Zero verso i Rom*, op. cit.

- ⁵⁶ *Ibidem*, p. 43.
- ⁵⁷ Il Tavolo Rom è una rete di varie associazioni (Acli Provinciali di Milano Monza e Brianza, Arci Milano, Associazione Nocetum onlus, Associazione Opera Nomadi Milano, Aven Amentza, Caritas Ambrosiana, Casa della Carità, CGIL di Milano, Comunità di Sant'Egidio, Federazione rom e sinti insieme di Milano, Gruppo Abele di Milano, Naga, Padri Somaschi di Milano, Upre) nata nell'inverno del 2007.
- ⁵⁸ Intervista a uomo rom rumeno, Milano, 10 febbraio 2013.
- ⁵⁹ Intervista a minore rom rumeno, Milano, centro di accoglienza Barzaghi, 2 febbraio 2013
- ⁶⁰ Intervista a un rappresentante del Comune di Napoli, Napoli, 22 febbraio 2013. Va sottolineato che è proprio dal rogo, dalle violenze contro la comunità rom e dal successivo sgombero di uno di questi insediamenti, quello di Ponticelli a Napoli, nel 2008, ad opera della criminalità organizzata, che è scaturita l'emergenza nomadi che ha portato alla dichiarazione dello status di emergenza e all'adozione dei decreti d'emergenza.
- 61 Ibidem.
- 62 Intervista a uomo rom rumeno, Pisa, 3 febbraio 2013.
- ⁶³ Per il calcolo del numero degli sgomberi che hanno avuto luogo nel periodo in oggetto si riportano i dati raccolti dall'associazione Africa Insieme. Sono compresi solo gli interventi riportati dalla stampa locale, o di cui vi siano comunque notizie certe e testimonianze precise. Non si è tenuto conto di altri sgomberi di cui non è possibile conoscere data e circostanze esatte.

 ⁶⁴ Il Tirreno, cronaca di Pisa, *Abbattute le baracche del campo nomadi*, 16 aprile 2011, disponibile su http://iltirreno.gelo-cal.it/pisa/cronaca/2011/04/16/news/abbattute-le-baracche-del-campo-nomadi-1.2434747.
- ⁶⁵ Il "campo", in zona Ponte delle Bocchette, era già stato sgomberato il 13 ottobre 2009, suscitando le rimostranze dei residenti, delle associazioni e anche di intellettuali locali. Si vedano ad esempio PisaNotizie, *Rom: nuovo sgombero nella zona di Cisanello*, 14 ottobre 2009, disponibile su

http://www.pisanotizie.it/index.php/news/news_20091013_sgombero_rom_cisanello.html e PisaNotizie, Fioravanti, Floriani: 'Riproponiamo la nostra domanda all'amministrazione', 11 novembre 2009, disponibile su

http://www.pisanotizie.it/index.php/news/news_20091111_lettera_fioravanti_floriani_sgombero_rom.html.

- ⁶⁶ Per una maggiore e più dettagliata informazione si veda la rassegna stampa e materiali a cura di Africa Insieme, disponibile su http://www.sgomberoagosto2011.africainsieme.net/.
- ⁶⁷ Comune di Pisa, Protocollo in entrata n°. 14416 del 10 aprile 2012. *Richiesta di accesso agli atti della sig.ra D.P., avente ad oggetto "richiesta di copia di tutti i documenti riguardanti la pratica "nomadi di Via Aurelia."*, assegnata all'ufficio PO-ASI2 (Dei Mari Gabriella).
- 68 Comune di Pisa, Direzione Polizia Municipale, Segreteria Comando, Protocollo in uscita n. 23101 del 31 maggio 2012, avente ad oggetto *Protocollo n.14416 del 10.04.2012 Risposta*. Queste le scarne righe della risposta: «In relazione alla richiesta di cui al protocollo in oggetto menzionato si fa presente che la stessa non può essere fornita per carenza di motivazione. Distinti saluti». In realtà, la Legge 241/90 dispone, all'articolo 9, che «qualunque soggetto [...] cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, ha facoltà di intervenire nel procedimento»; all'articolo 10, la stessa legge dispone che «i soggetti [...] di cui all'articolo 9 hanno diritto di prendere visione degli atti del procedimento». Poiché la richiesta di accesso agli atti proveniva da una donna rom abitante del "campo" dunque da un soggetto che senza alcun dubbio poteva subire un "pregiudizio dal provvedimento" la risposta della Polizia Municipale parrebbe illegittima. L'unico modo per far valere le ragioni dei rom era però quello di impugnare il diniego al TAR: trattandosi di procedura lunga e costosa, i rom hanno deciso di non procedere.
- ⁶⁹ PisaNotizie, *Rom, al Cep l'ennesimo sgombero*, 14 agosto 2012, disponibile su
- http://www.pisanotizie.it/news/news_20120714_sgombero_campo_rom_ponte_aurelia_cep.html.

 To Così, per esempio, gli interventi del 25 aprile e del 3 maggio 2012 al "campo del Tondo" non sono stati preceduti da alcuna ordinanza: agli sgomberi non erano presenti i servizi sociali, e nessuna soluzione abitativa alternativa è stata proposta ai
- ordinanza; agli sgomberi non erano presenti i servizi sociali, e nessuna soluzione abitativa alternativa è stata proposta ai rom. Si veda la documentazione riportata in Bontempelli S., Rom e Sinti a Pisa: tra sgomberi e diritti negati, op. cit.
- ⁷¹ In molti sgomberi la Società della Salute, attraverso i servizi sociali della USL, ha proposto agli abitanti la separazione delle famiglie: spesso è stata proposta l'accoglienza temporanea (48 ore) per le donne e i minori, e non per gli adulti maschi. In qualche caso, non recente, si è proposta l'accoglienza, sempre temporanea, per i soli bambini. Negli ultimi 24 mesi gli sgomberi sono avvenuti per lo più senza proporre soluzioni alternative di alcun tipo. Si veda Bontempelli S., *Rom e Sinti a Pisa: tra sgomberi e diritti negati*, op. cit.
- ⁷² Intervista a uomo rom rumeno, Pisa, 3 febbraio 2013.
- ⁷³ Intervista a uomo rom rumeno, Pisa, 3 febbraio 2013.
- ⁷⁴ Intervista a minore rom rumena, Pisa, 3 febbraio 2013.
- ⁷⁵ La strategia "dissuasiva" è stata esplicitamente menzionata in diverse dichiarazioni pubbliche delle autorità locali. Si

veda II Tirreno, cronaca di Pisa, *Al campo della Bigattiera cresca l'emergenza idrica*, 29 luglio 2012, disponibile su http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2012/07/29/news/al-campo-della-bigattiera-cresce-l-emergenza-idrica-1.5474849; PisaNotizie, *Rom: ruspe o rimpatri*, 19 maggio 2009, disponibile su http://pisanotizie.it/news/news 20090519 rom sgombero.html.

⁷⁶ Rispondendo alle critiche di un gruppo di insegnanti, che contestavano la cancellazione dello scuolabus per i bambini di Via Bigattiera, l'assessore Maria Paola Ciccone ha dichiarato: «Nel momento in cui avevamo detto che il campo sulla Bigattiera doveva essere chiuso non potevamo attivare il servizio, sarebbe servito solo ad illudere chi invece deve andarsene e magari ad attivare nuovi arrivi dai comuni limitrofi». Si veda Il Tirreno, cronaca di Pisa, *Niente scuolabus per i bimbi del campo rom*, 27 ottobre 2011, disponibile su

http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2011/10/27/news/niente-scuolabus-per-i-bimbi-del-campo-rom-1.2765601; Pisanotizie, C'era una volta un pulmino che portava i bambini rom a scuola..., 28 ottobre 2011, disponibile su http://pisanotizie.it/news/news 20111028 abolizione pulmino bigattiera studenti rom.html.

77 United Nations Commission on Human Rights, Resolution 1993/77 on Forced Evictions, para. 1, op. cit.

⁷⁸ UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context, Raquel Rolnik*, 4 February 2009, para. 72 – 73, disponibile su http://www.refworld.org/docid/49a54f4a2.html.

⁷⁹ Tale è stato, ad esempio, l'argomento a supporto del primo sgombero forzato condotto dalla nuova Amministrazione di Roma nei confronti di una comunità rom insediatasi nei pressi di via Salviati, per maggiori info si veda: http://www.21luglio.org/roma-il-primo-sgombero-forzato-della-giunta-marino/; e Ordinanza del Sindaco n. 184 del 5 agosto 2013, in archivio Associazione 21 luglio.

CAPITOLO V

IL DIRITTO AL GIOCO

5.1. IL DIRITTO AL GIOCO NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE

L'importanza del gioco come momento di crescita per i minori è stata riconosciuta internazionalmente la prima volta nella Dichiarazione dei Diritti del Fanciullo approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959¹, che, nel principio settimo, sottolinea che «il fanciullo deve avere tutte le possibilità di dedicarsi a giochi e attività ricreative che devono essere orientate a fini educativi» richiamando la società e i poteri pubblici a compiere «ogni sforzo per favorire la realizzazione di tale diritto»².

La Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza riconosce all'articolo 31 il diritto al gioco inteso come «diritto a dedicarsi al gioco e ad attività ricreative [...] e a partecipare liberamente alla vita culturale ed artistica», impegnando gli Stati parti sia a rispettare e favorire il diritto del bambino a prenderne parte sia ad incoraggiare «l'organizzazione, in condizioni di uguaglianza, di mezzi appropriati di divertimento e di attività ricreative, artistiche e culturali»³.

Il Comitato per i Diritti del Fanciullo nel recente Commento Generale n. 17 inerente all'articolo 31, definisce "gioco" come qualsiasi comportamento, attività o processo iniziato, controllato e strutturato dagli stessi bambini che ha luogo ogni volta e dovunque ve ne sia la possibilità. I tutori dei bambini possono contribuire alla creazione di ambienti in cui si sviluppa il gioco, ma il gioco in sé non è mai obbligatorio o spinto da motivazioni specifiche. Il gioco, secondo il Comitato per i Diritti

del Fanciullo, include l'esercizio autonomo, attività fisiche, mentali e emotive e può prendere molteplici forme, sia in gruppo che da soli; forme che cambiano nel corso dello sviluppo del bambino. Le caratteristiche chiave sono il divertimento, l'incertezza, la sfida, la flessibilità e la non produttività⁴. Le "attività ricreative" invece sono identificabili in attività quali la musica, l'arte, le attività sociali, lo sport e gli altri hobbies e consistono in esperienze o attività scelte volontariamente dai bambini, perché ne ricevono soddisfazione immediata o perché percepiscono di poterne derivare benefici personali o sociali. Le attività ricreative vengono svolte solitamente in luoghi appositamente designati e possono essere organizzate e gestite da adulti, ma mantengono sempre il loro carattere volontario⁵. I diritti enunciati nell'articolo 31 sono evidentemente collegati ad altri diritti e principi contenuti nella Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, come ad esempio quello della non discriminazione⁶ (articolo 2) e quello del miglior interesse del fanciullo (articolo 3).

Il Comitato riconosce che, per assicurare la piena realizzazione dei diritti enunciati nell'articolo 31, sia necessario ricreare le condizioni che permettano ai bambini di giocare in sicurezza. Pertanto i bambini dovrebbero essere liberi da stress, esclusioni sociali e discriminazione; dovrebbero vivere in un ambiente sicuro e libero da rifiuti, inquinamento, traffico e dovrebbero poter circolare liberamente e senza pericoli nella zona in cui vivono; dovrebbero avere accesso a luoghi in cui giocare, anche all'esterno e non accompagnati, ma con

facile accesso alla supervisione (sia verbale che visiva) di adulti qualora necessario; dovrebbero poter partecipare insieme ad altri bambini ad attività come giochi, sport e altre attività ricreative⁷.

5.2. IL DIRITTO AL GIOCO NEGLI INSEDIAMENTI FORMALI

Il desiderio e il piacere di giocare all'aperto, che si tratti di fare attività di tipo ludico-sportivo o semplici giochi tra bambini, va di pari passo con l'esiguità degli spazi interni alle abitazioni degli insediamenti formali. Giocare all'interno dell'abitazione, quali container e roulotte, si rivela spesso impossibile. In uno dei più grandi «villaggi attrezzati» di Roma, quello di via di Salone, diversi genitori rom riportano come gli spazi interni alle abitazioni siano troppo esigui per permettere ai propri figli di giocare.

«Dentro casa per i bambini non c'è spazio per fare niente, per giocare, dormire e studiare»⁸.

«I bambini – riporta un altro rom – stanno molto a scuola e studiano lì. Non hanno spazio per giocare dentro e quelli che studiano litigano con i più piccoli»⁹.

L'unica alternativa per i minori resta quella di utilizzare per l'attività ludica l'area esterna all'abitazione che spesso si rivela limitata nello spazio e poco sicura. Una madre del medesimo insediamento romano sostiene:

«I bambini giocano fuori dalle case, come qui fuori. Ma non c'è molto spazio ed è pericoloso. Devono accontentarsi e stare attenti. Qui c'è un posto dove portare i bambini a giocare, qui dentro al campo. Ma io non li porto e non li lascio andare, ho paura che succede qualche litigio con altri bambini, che fanno a botte» 10.

Gli spazi esterni offerti dai "campi" offrono una superficie residua molto esigua che spesso si traduce in una limitazione del diritto al gioco.

Situazioni simili si riscontrano a Milano. I minori non hanno a disposizione spazi adeguati per giocare e la loro condizione abitativa preclude loro la possibilità di invitare i coetanei, come fa notare una donna rom di cittadinanza italiana:

«Litigo sempre con mio figlio, perché non voglio che giochi fuori dal campo perché c'è sempre lo schifo. E poi qui vicino c'è una buca dove possono cadere i bambini. Lo abbiamo detto al Comune ma non fanno niente. I miei figli si vergognano di invitare i loro compagni qui. Quando la più piccola esce fuori dal container devo sempre stare attenta. Mi affaccio per guardare cosa fa. E poi ci sono le macchine in giro» 11.

Negli insediamenti formali torinesi di via Germagnano e Strada dell'Aeroporto, l'Amministrazione comunale ha organizzato al loro interno dei punti gioco, pensati come attività ponte, propedeutica per l'inserimento a scuola e pertanto riservata ai bambini con età inferiore ai 5 anni. Come riporta un'operatrice di uno dei punti gioco, l'esperienza sembra funzionare:

«I bambini sono entusiasti, arrivano da soli la mattina, hanno voglia di giocare. Soprattutto quando fa freddo il punto gioco è pieno. In generale, tutti i giorni ci sono dai 3 ai 10 bambini. I genitori fanno venire volentieri i bambini alle attività, ma non considerano il gioco come una cosa importante. Quando vengono a chiamare i bambini loro non vogliono uscire, vogliono restare a giocare. È una conquista, i bambini hanno la volontà di venire, ora vengono anche non accompagnati, allo stesso tempo da quando è aperto il punto gioco è cre-

sciuto il numero di bambini iscritti alla scuola materna, è entrato nelle abitudini è diventato possibile mandare a scuola anche bambini di quell'età»¹².

Nei due insediamenti formali di Torino, per i bambini più grandi e gli adolescenti non sono stati previsti spazi adeguati al gioco. Gli unici utilizzati sono le aree esterne al "campo" dove però, come riporta un rom, «Ci sono ammucchiati tutti materiali anche attrezzature e motori con oli esausti»¹³.

Talvolta sono gruppi di volontari esterni ad organizzare attività di animazione e gioco per i minori, come avviene nel "campo" Panareo di Lecce, dove, secondo diverse testimonianze raccolte, comunque la loro attività non è costante né strutturata. Nell'area antistante l'insediamento vi è un ampio spazio libero destinato al gioco particolarmente sconnesso e caratterizzato dalla presenza di rifiuti di vario genere.

«Per questo - spiega un genitore del "campo" - per non far camminare i nostri bambini nella sporcizia e non fargli prendere malattie, appena tornati da scuola cerchiamo di tenerli il più possibile dentro casa». 14

Come riscontrato dagli osservatori dell'Associazione 21 luglio, la normativa internazionale in materia non necessariamente si traduce nel rispetto del diritto al gioco per i minori rom. Nella costruzione e nella gestione degli insediamenti formali sembra mancare da parte delle autorità italiane un'adeguata attenzione nel favorire la realizzazione del diritto al gioco per i minori che vivono al loro interno. Le politiche dei mega "campi" monoetnici non prevedono l'organizzazione di mezzi appropriati per il divertimento e per le attività ricreative, artistiche e culturali, elementi fondamentali per un sano sviluppo intellettivo, affettivo, cognitivo e relazionale dei minori. Nonostante la percentuale dei minori sia sempre consistente tra le comunità rom, i "campi" formali limitano enormemente la libertà di gioco dei bambini. In essi raramente è prevista la creazione di ambienti in cui si possa sviluppare e organizzare il gioco. Quando ciò avviene, si tratta di spazi in cui viene di fatto negata la possibilità di giocare e confrontarsi con bambini non rom provenienti dall'esterno. Il godimento del diritto al gioco viene pertanto compromesso dalla violazione del divieto di discriminazione.

5.3. IL DIRITTO AL GIOCO NEI CENTRI DI ACCOGLIENZA PER ROM

Alla luce dei rilevamenti effettuati, emerge che anche all'interno dei centri di accoglienza riservati ai rom in emergenza abitativa, predisposti dalle autorità, il diritto al gioco non sempre abbia spazio.

Le autorità romane, nell'attuare il *Piano Nomadi*, sembrano aver dimenticato che il gioco costituisce un aspetto fondamentale per il benessere psico-fisico dei minori rom, relegandolo a settore totalmente marginale rispetto alle azioni denominate di "promozione sociale ed educativa". Come già riportato nel terzo capitolo, nei tre centri di accoglienza per soli rom della Capitale non ci sono spazi, né interni né esterni, adibiti alle attività ludico-formative.

Anche nel centro di accoglienza per soli rom di Milano, come racconta un ospite, non sono stati previsti spazi destinati al gioco per i minori accolti.

«Qui è come il carcere – afferma – I miei figli stanno sempre con noi. Dove vanno fuori? Non c'è niente qui fuori»¹⁵.

Solo presso il centro di accoglienza Gra-

zia Deledda, a Napoli, i minori rom sembrerebbero disporre di un ampio spazio dedicato al movimento e allo svago.

«C'è uno spazio esterno abbastanza grande, dove c'è un campo da calcetto, un cortile per giocare e uno spazio laterale e dietro la struttura dove c'è un locale lavanderia e uno spazio per stendere i panni. Sono tutti funzionanti» 16.

5.4. IL DIRITTO AL GIOCO NEGLI INSEDIAMENTI INFORMALI

Anche negli insediamenti informali i bambini giocano soprattutto all'aperto per la carenza degli spazi interni delle abitazioni. Questa condizione si presenta in maniera costante e particolarmente evidente nelle città di Roma, Torino e Napoli. Come afferma una madre residente in un "campo" torinese:

«I bambini giocano sempre, stanno fuori tutto il giorno: è normale, dentro la baracca non c'è posto per giocare, quando piove sono nervosi, litigano. È troppo piccola la baracca»¹⁷.

Gli osservatori dell'Associazione 21 luglio hanno tuttavia rilevato come lo spazio esterno sia spesso caratterizzato da precarie condizioni igienico-sanitarie per la presenza di rifiuti, rottami, topi.

«Devo chiudere tutto: il cibo, le pentole, le coperte – riporta una giovane donna di un insediamento informale torinese – ci sono i topi, topi dappertutto, lo spazio è questo; i bambini giocano qui tra le baracche, non c'è niente: solo fango e rottami» ¹⁸.

Fango e rottami si ritrovano negli insediamenti informali di Scampia. Gli spazi esterni sono limitati e poco sicuri. Solitamente le uniche iniziative ludiche vengono necessariamente organizzate in aree esterne dove si svolgono «delle iniziative teatrali che sono anche di ottimo livello, questi ragazzi hanno partecipato a vari corsi teatrali. Poi c'è una ludoteca molto carina e protetta, con degli orari, gestita da una suora»¹⁹.

Anche a Vaglio Lise, a Cosenza, i bambini devono rapportarsi con uno spazio esterno esposto a cumuli di rifiuti. La situazione sembra essere peggiorata negli anni considerato che, come racconta un bambino:

«Prima almeno c'era una luce grande. Ma da due mesi non l'accendono più. Fuori è molto buio e d'inverno siamo sacrificati nelle baracchine»²⁰.

Nella città calabra nell'estate 2009, alcune organizzazioni locali hanno costruito all'interno del "campo" di Vaglio Lise una struttura in legno di circa 25 mq denominata "Scuola del Vento". Al suo interno si svolgono attività ludico-ricreative con i bambini e cineforum. Come spiega l'ideatore della "Scuola del Vento":

«Tutto avviene tra le mille difficoltà: di attaccarci ad un generatore di una baracca vicina, procurare la benzina, e portarci sempre dietro tutto l'occorrente. Quando piove, e dunque d'inverno molto spesso, non possiamo attaccare spine di corrente al generatore perché pericoloso per i bimbi. Quindi la nostra attività, sia per noi che per i bambini rom che vi partecipano, è sacrificata e difficoltosa, dobbiamo contare solo sulle nostre forze e su quelle dei bambini, che non di rado ci aiutano a preparare il tutto»²¹.

Anche a Palermo al momento sono le organizzazioni locali a promuovere volontariamente attività ludico-sportive per i minori dell'insediamento La Favorita²². Nel 2006 è stata promossa la costituzione di tre squadre di

calcio, suddivise a seconda delle età, che hanno partecipato al I torneo internazionale Pallastrada – F2Rue Parigi (maggio 2006) e al torneo "Mediterraneo Antirazzista" (2008), che ha visto impegnati più di 30 ragazzi rom. Da

questa esperienza si è concretizzata la possibilità di realizzare un'associazione sportiva dilettantistica, la cui squadra è formata da rom e non rom ed è regolarmente iscritta alla Federazione Italiana Giuoco Calcio siciliana.

http://www.comune.palermo.it/js/server/uploads/_29102012133154.pdf.

¹ Antecedente a tale documento, si ricorda la Dichiarazione dei diritti del bambino o Dichiarazione di Ginevra, composta da cinque principi, adottata dalla Quinta Assemblea della Società delle Nazioni nel marzo1924, la quale può essere considerata come primo riconoscimento dei diritti del bambino quale destinatario passivo di diritti, disponibile su http://images.savethechildren.it/f/download/CRC/Co/Convenzione 1924.pdf.

² Organizzazione delle Nazioni Unite, Assemblea Generale, Dichiarazione dei diritti del fanciullo Risoluzione 1386 (XIV), 20 novembre 1959, disponibile su http://www.onuitalia.it/diritti/fanciullo1.html.

³ *Ibidem*, art. 31.

⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, Comitato sui diritti dell'infanzia, General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), CRC/C/GC/17, 17 aprile 2013, pp. 5 e 6, disponibile su http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm.

⁵ *Ibidem*, p. 6.

⁶ Il Comitato in questa sede ha espresso la propria preoccupazione riquardo alle difficoltà cui devono far fronte i minori appartenenti ad alcune categorie(quali bambine, bambini in condizione di povertà, quelli con handicap, autoctoni o appartenenti a minoranze), per poter esercitare in condizioni di uguaglianza i diritti derivanti dall'art. 31. Ibidem, para 3.

⁷ *Ibidem*, para. 32.

⁸ Intervista a uomo rom con genitori montenegrini, apolide di fatto, Roma, 20 luglio 2010.

⁹ Intervista a uomo rom con genitori bosniaci, apolide di fatto, Roma, 23 luglio 2010.

¹⁰ Intervista a donna rom montenegrina, Roma, 26 luglio 2010.

¹¹ Intervista a donna rom italiana, Milano, 17 marzo 2013.

¹² Intervista ad un'operatrice del punto gioco, Torino, 1 febbraio 2013.

¹³ Intervista a uomo rom bosniaco, Torino, 1 febbraio 2013.

¹⁴ Intervista a uomo rom montenegrino, Lecce, 1 marzo 2013.

¹⁵ Intervista a uomo rom rumeno, Milano, centro accoglienza Barzaghi, 2 febbraio 2013.

¹⁶ Intervista al coordinatore dei progetti presso il Centro di Accoglienza Grazia Deledda, Soccavo, Napoli, 21 febbraio 2013.

¹⁷ Intervista a donna rom rumena, Torino, 1 febbraio 2013.

¹⁹ Intervista a un rappresentante del Comune di Napoli, Napoli, 22 febbraio 2013.

²⁰ Intervista a minore rom rumeno, Cosenza, 1 febbraio 2013.

²¹ Intervista ad un operatore del terzo settore, Cosenza, 1 febbraio 2013. Negli ultimi tempi alle attività della Scuola del Vento si aggiungono anche attività sportive di altro tipo: ballo e preparazione dell'annuale manifestazione delle "Olimpiadi dei Giochi Tradizionali". A Cosenza esiste inoltre una grande struttura comunale – il c.d. Campo Scuola - dove i bambini potrebbero praticare gratuitamente attività all'aperto, ma essa è collocata in un'area della città piuttosto distante dal campo.

²² Per il biennio 2013 – 2015, l'assessore alle politiche sociali di Palermo ha presentato il Piano per l'infanzia e l'adolescenza, un documento programmatico con il quale l'Amministrazione rinnova il suo impegno di tutela e promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti. All'interno del Piano, è previsto un intervento mirato per i minori rom del campo della Favorita, volto a favorire l'inserimento in attività ricreative e sportive nelle ore pomeridiane e nei periodi di vacanza. Si veda Comune di Palermo, Piano Infanzia e Adolescenza 2012 - 2014, Intervento 14, disponibile su

CAPITOLO VI

IL DIRITTO ALLA SALUTE

6.1. IL DIRITTO ALLA SALUTE NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE E ITALIANA

La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani all'articolo 25, comma 1 riconosce il diritto alla salute inteso come «diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere [...] con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari» in linea peraltro con la definizione di salute intesa come «una condizione di completo benessere fisico, mentale e sociale, e non meramente l'assenza di malattia» presente nella Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità³.

Il Patto Internazionale per i Diritti Eco-

nomici, Sociali e Culturali, all'articolo 12, impegna gli Stati parti al riconoscimento del «diritto di tutti a godere dei migliori standard di salute fisica e mentale». Diritto la cui portata viene chiarita nel successivo Commento Generale n. 14: infatti il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali ha stabilito come il diritto alla salute non si limiti alla garanzia del solo accesso alle cure sanitarie, ma coinvolga una serie di fattori socio-economici che contribuiscono a promuovere condizioni in cui gli individui possono condurre una vita sana, e che si estende in particolar modo: al cibo e alla nutrizione, all'abitazione, all'accesso a fonti di acqua potabile e sicura e in generale ad un ambiente sano4.

IL DIRITTO ALLA SALUTE: COMMENTO GENERALE N. 14

Secondo il Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali il diritto alla salute prevede una serie di elementi essenziali e correlati, tra cui:

- la disponibilità, cioè strutture mediche pubbliche in quantità sufficiente;
- l'accessibilità, ovvero l'accesso per tutti alle strutture sanitarie in assenza di discriminazione, che implica anche l'accessibilità fisica, ovvero l'esistenza di strutture sanitarie che siano facilmente raggiungibili da tutta la popolazione, e specialmente dai gruppi vulnerabili e marginalizzati come le minoranze etniche, i bambini, gli adolescenti e le donne;
- l'accessibilità economica per tutti;
- l'accessibilità informativa.

Come ben esplicato nel Commento Generale n. 15⁵ dal Comitato per i Diritti del Fanciullo, la nozione di "miglior stato di salute possibile", è una nozione complessa che deve tener conto di molteplici fattori come «le pre-condizioni biologiche, sociali, culturali ed economiche del

bambino, e le risorse dello Stato, a cui si possono aggiungere risorse derivanti da altre fonti, come organizzazioni non governative, comunità internazionale e settore privato»⁶.

Al fine di assicurare ai minori il "miglior stato di salute possibile" deve essere garantito loro l'accesso ad un'assistenza sanitaria di qualità, che includa la prevenzione, la promozione, il trattamento, la riabilitazione e le cure palliative. Questi servizi, almeno a livello primario, dovrebbero essere disponibili in quanqualità sufficiente, oltre e economicamente e fisicamente abbordabili da tutti. Il sistema sanitario ha inoltre il dovere di riportare casi di violazione ed ingiustizie nel godimento del diritto alla salute⁷ Secondo il Comitato per i Diritti del Fanciullo, gli Stati membri dovrebbero poi individuare e rimuovere le barriere che impediscono l'accesso dei bambini all'assistenza sanitaria, quale che sia la loro natura finanziaria, istituzionale o culturale, e adottare misure concrete volte a ridurre la mortalità infantile8.

Tra gli strumenti europei si ricorda poi la Carta Sociale Europea (riveduta) la quale annovera tra i diritti in essa contenuti, il diritto alla salute. La Carta Sociale Europea individua come obiettivo la realizzazione di condizioni atte a garantire il diritto di usufruire di tutte le misure che consentano di godere del miglior stato di salute ottenibile (articolo 11) e il diritto all'assistenza sociale e medica per i meno abbienti (articolo 13). Dall'articolo 11 della Carta Sociale Europea deriva l'obbligo per gli Stati parti di adottare le misure necessarie alla risoluzione dei problemi specifici delle popolazioni coinvolte, in questo caso delle comunità rom, volte a superare l'esclusione sociale, la marginalizzazione, i pericoli di tipo ambientale nonché le difficoltà nell'accesso ai servizi sanitari.

In Italia la Costituzione all'articolo 32 riconosce «la tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività», determinando come lo Stato debba garantire cure gratuite agli indigenti.

6.2. LA SALUTE DEI ROM

Un recente studio9 ha rilevato come la qualità dei servizi sanitari del Paese in cui si vive incida sullo stato di salute per il 10-15%, il patrimonio genetico per il 20-30%, l'ecosistema per il 20% e i fattori socioeconomici per il 40-50%. Eppure circa un terzo degli articoli scientifici riguardanti la "salute zingara" prodotti tra il 1979 e il 1992 si soffermavano sulla dimensione genetica delle malattie, quasi non prendendo in considerazione fattori esogeni quali le condizioni abitative, il reddito e le abitudini alimentari¹⁰. Il nuovo approccio allo stato di salute di una popolazione¹¹ ha dimostrato come disuguaglianze sistematiche nello stato di salute di certi gruppi dipendano anche dagli effetti di politiche economiche e sociali che vanno ad influenzare le cosiddette "determinanti sociali della salute". Queste si riferiscono a quelle condizioni di vita che possono modificare in positivo o in negativo lo stato di salute di una popolazione o di un gruppo, e comprendono dunque gli svantaggi, le barriere e le difficoltà sociali della persona: mancanza di risorse familiari, carenza di istruzione, incertezza lavorativa, precarietà abitativa, inadequatezza del reddito, isolamento esclusione sociale, esclusione dalla mobilità urbana e dai trasporti, mancanza di controllo sulla propria vita lavorativa e domestica¹².

Passate ricerche condotte dall'Associazione 21 luglio all'interno di "campi" formali romani hanno rivelato un'alta percentuale di minori rom cresciuti in condizioni così disagiate da essere soggetti a patologie debilitanti, come disturbi emotivi, del sonno, fobie, disturbi dell'attenzione e ritardi dell'apprendimento, tutte possibili cause di più seri disturbi in età adolescenziale e adulta¹³. Gli sgomberi forzati hanno inoltre un forte impatto sulla salute fisica e mentale dei bambini rom¹⁴.

Uno studio condotto da Lorenzo Monasta ha dimostrato come le condizioni di vita nei "campi nomadi" in Italia favoriscano la diffusione di specifici disturbi e malattie¹⁵. Nel periodo in cui la ricerca si è svolta, un bambino su tre ha sofferto di diarrea e più della metà di attacchi di tosse, mentre si è registrato come il 10% dei bambini del campione analizzato sia nato sottopeso.

Anche i problemi respiratori sarebbero una conseguenza della vita nei "campi": l'incidenza dei disturbi d'asma per le persone residenti nei "campi" è più alta rispetto alla media nazionale e varia a seconda della qualità degli insediamenti e dei moduli abitativi. Infatti, la collocazione dei "campi nomadi" in aree insalubri, la mancanza di adeguati servizi igienici e l'inadeguatezza delle abitazioni, spesso così deteriorate da esporre le famiglie alle intemperie climatiche stagionali, spiega il forte legame tra le malattie respiratorio-infettive e le condizioni abitative.

E lo stesso UNAR, quale punto di contatto nazionale per la Strategia di inclusione dei rom, nel 2012, ad affermare nel documento di adozione della Strategia Nazionale che: «i bambini RSC [Rom, Sinti e Caminanti] che nascono sotto-peso sono più numerosi rispetto agli altri bambini e si ammalano di malattie respiratorie in numero maggiore rispetto ai loro coetanei italiani, oltre ad incorrere più spesso in casi di avvelenamento, ustioni e incidenti domestici. Risulta in aumento l'abuso di alcool e sostanze stupefacenti; le malattie da disagio o da degrado o "malattie della povertà", quali tubercolosi, scabbia, pediculosi, nonché alcune infezioni virali, micotiche e veneree, che si manifestano con sempre maggiore frequenza rispetto al passato. [...] In alcuni contesti [...] si registrano elevati rischi per la salute maternoinfantile»16.

Gli stessi rom dichiarano di essere limitati nelle attività quotidiane a causa delle proprie condizioni di salute con un'incidenza sette volte maggiore rispetto alle persone non rom¹⁷.

LE RACCOMANDAZIONI DEGLI ORGANISMI INTERNAZIONALI

Già nel 2005, nella sua seconda opinione sull'Italia, il Comitato Consultivo sulla Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali chiede alle autorità italiane di garantire un migliore accesso dei rom ai servizi di assistenza sanitaria¹⁸. Nel 2011 il Comitato per i Diritti del Fanciullo esprime preoccupazione per le deplorevoli condizioni di salute dei minori rom, manifestate dall'alto tasso di mortalità infantile, dall'alta incidenza di malattie croniche ed infettive, dai bassi tassi di vaccinazione e dal limitato accesso all'assistenza sanitaria¹⁹.

Sempre nel 2011, il Comitato Consultivo sulla Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali manifesta profonda preoccupazione perché, nonostante gli sforzi fatti da alcune autorità e i progetti portati avanti da alcune organizzazioni e associazioni, le condizioni di vita dei rom continuano ad essere degradanti, ed essi continuano ad essere vittime di discriminazione anche nell'accesso ai servizi di assistenza sanitaria.²⁰ Il Comitato richiede quindi un'azione immediata e urgente per garantire ai rom l'accesso ai servizi di assistenza sanitaria in assenza di discriminazione²¹.

6.3. LA COLLOCAZIONE DEGLI INSEDIAMENTI

La collocazione degli insediamenti formali ed informali e dei centri di accoglienza per soli rom, in aree insalubri, ad alto inquinamento acustico e ambientale, limitrofe a discariche e inceneritori, che insistono su aree ad alto rischio idro-geologico, aggrava l'emergenza abitativa dei rom esponendoli a situazioni potenzialmente nocive per la salute.

L'insediamento romano di Salone, definito il "campo modello" dall'Amministrazione guidata dal sindaco Gianni Alemanno e abitato da circa 450 minori che passano le loro giornate all'aria aperta, si trova in un'area poco urbanizzata, vicina ad un impianto della BASF, multinazionale della chimica tedesca, che smaltisce qui i rifiuti nocivi e tossici tramite un inceneritore collocato a poche centinaia di metri dal

«villaggio attrezzato»²². Tra il 1999 e il 2004 l'impianto ha subito una serie di incidenti: la rottura del serbatoio di acido cloridrico, lo scoppio di un forno e il principio di un incendio. Un'indagine epidemiologica della ASL del 2003 ha sottolineato come la mortalità per tumore negli uomini nel periodo 1987-2001 nella zona in questione sia stata del 30% maggiore rispetto alla media romana²³. Nel 2006 la ASL romana ha confermato tali dati, indicando come i decessi per linfomi di Hodgkin siano stati il 156% in più rispetto alle previsioni e denunciando un numero elevato di tumori al cervello tra gli abitanti della zona²⁴. Come rilevato dalle indagini ambientali, nella zona della centralina situata a 300 metri dall'inceneritore c'è una concentrazione di diossina da 5 a 20 volte superiore rispetto a quella di altre zone italiane. La concentrazione di palladio è inoltre risultata il doppio rispetto alla norma.

IL «VILLAGGIO ATTREZZATO» LA BARBUTA

Il «villaggio attrezzato» La Barbuta, costruito nell'inverno 2011, è il primo "campo" realizzato *ex novo* dalla Amministrazione promotrice del *Piano Nomadi*. È recintato, video sorvegliato e isolato, e si trova in un'area ad alto inquinamento acustico e ambientale. Il "campo" è situato nella località periferica La Barbuta, accanto al Grande Raccordo Anulare, alla linea ferroviaria Roma-Cassino e all'aeroporto "Pastine" di Ciampino. L'insediamento sorge all'interno del cono di volo e vicino al sentiero di avvicinamento dei velivoli, dove atterrano quotidianamente circa 200 aerei ed è pertanto incompatibile con le normative in vigore in materia di restrizioni all'interno dei coni di volo aeroportuali. Il "campo" è inoltre sito in «un'area sovrastante una falda acquifera, in un'area archeologica e, come ribadito dal Sottosegretario Giro, in un'area all'interno della quale vi è una discarica abusiva di eternit dove si continuano a verificare copiosi incendi³²⁵.

A Torino l'insediamento di Via Germagnano è situato in prossimità di una discarica e un inceneritore. Scrivono due volontarie che operano nel "campo":

«Il tarlo che ci assilla è se il nuovo campo sia stato concepito per la vita dei rom oppure sia una "riserva" o peggio ancora un "lager". Ci domandiamo il significato della recinzione e delle telecamere. Non è già sufficiente il degrado della zona, la presenza del canile, della discarica, dell'inceneritore e della ferrovia?»²⁶.

Sui terreni che circondano l'insediamento torinese gli osservatori dell'Associazione 21 luglio hanno riscontrato la presenza di ogni sorta di rifiuti: carcasse di auto arrugginite, taniche, elettrodomestici, sacchetti dell'immondizia. L'insediamento inoltre è pericolosamente vicino ad arterie stradali a grande percorrenza.

A Napoli esiste uno stretto legame tra gli insediamenti informali e le discariche abusive. Secondo un rappresentante del Comune:

«I campi rom vengono utilizzati come discariche abusive e non dai rom. Loro producono soprattutto organico e invece abbiamo anche montagne di pneumatici, frigoriferi, roba industriale, c'è un indotto illegale, balle di amianto: il problema non sono loro, non sono i rom»²⁷. Una rappresentante dell'Ufficio Rom presso il Comune di Napoli aggiunge:

«Per i rom rumeni che stanno nei campi spontanei, che si nascondono dietro le discariche, non possiamo parlare di diritti: non è garantito neanche il diritto alla sopravvivenza. Si trovano nelle zone di Barra, Ponticelli, Gianturco, Poggioreale. Stanno peggio che a Scampia perché ci buttano la spazzatura ancora di più, ancora peggio, sono montagne di rifiuti. Noi dovremmo procedere a fermare innanzitutto questo fenomeno delle discariche abusive. Altrimenti è inutile che parliamo di diritti. L'infanzia di questi bambini è proprio lesa: non c'è acqua, non c'è luce, stanno in una situazione orribile, è proprio un inferno. Per accedere alle baracche è necessario passare per un cunicolo tra i rifiuti, quando piove si crea un fiume di rifiuti che non possono proprio uscire, l'ingresso delle case è scavato nei rifiuti»²⁸.

Ancora una volta è l'ubicazione dell'insediamento a rappresentare una situazione di pericolo per le famiglie che lo abitano. Un'operatrice del "campo" di Secondigliano, riferisce come l'insediamento, costruito a ridosso di una strada ad alto scorrimento, costituisca di per sé un forte rischio per l'incolumità delle famiglie e soprattutto dei minori: «Il campo si trova dietro al carcere e non è assolutamente raggiungibile a piedi, si trova su una strada a scorrimento veloce e infatti ci sono stati anche moltissimi incidenti mortali, anche di bambini. Loro per uscire da là sono costretti a uscire a piedi e capita che vengano investiti. La prima fermata di autobus, il primo supermercato si trovano a chilometri e chilometri di distanza, da percorrere su questa strada. È una strada esterna alla città di Napoli»²⁹.

La vicinanza a discariche di rifiuti può inoltre provocare contaminazioni delle falde acquifere. A Latina, l'insediamento di Al Karama si trova adiacente a una discarica e la falda acquifera da cui attinge la fontana dell'insediamento potrebbe essere contaminata. Un'abitante dell'insediamento sostiene:

«L'acqua qui fa male, io non la uso. Quando mia figlia più grande l'ha bevuta ha vomitato tutta la notte. Noi la prendiamo nel vicino quartiere oppure compro le bottiglie d'acqua»³⁰.

L'insediamento di Vaglio Lise, a Cosenza, è collocato in un'area periferica della città, lungo il fiume Crati. Si tratta di un'area fortemente a rischio a causa delle continue esondazioni del fiume, che hanno già motivato nel 2007 un provvedimento di sgombero che ha interessato la zona dove l'innalzamento del livello del fiume iniziò a investire diverse abitazioni³¹. È un contesto percepito dai residenti come poco rassicurante, nel quale l'emergenza abitativa si è anche trasformata in emergenza ambientale, benché si tratti di un dato ormai strutturale e non più episodico.

Come denunciano ripetutamente gli abitanti del "campo", alla precarietà abitativa e al rischio dell'esondazione si aggiungono le continue attività di scarico abusivo di rifiuti ingombranti esercitato da persone che non abitano nell'insediamento. Nonostante sia cresciuto di anno in anno il numero degli abitanti del "campo", l'Amministrazione comunale non ha mai provveduto ad aumentare il numero dei cassonetti per la raccolta dei rifiuti rispetto a quelli già esistenti. All'assenza delle istituzioni è corrisposto l'intervento dei residenti, i quali ammassano la spazzatura in eccesso in grandi cumuli cui viene dato fuoco, con conseguente dispersione nell'aria di fumi tossici. Secondo le numerose testimonianze raccolte, contrariamente a quanto avviene regolarmente in molte parti di Cosenza, negli otto anni di vita dell'insediamento non è stato mai effettuato alcun intervento di derattizzazione.

6.4. LA CONDIZIONE DEGLI INSEDIAMENTI E DEGLI ABITANTI

Tra le comunità rom e sinte presenti nelle città coinvolte dalla ricerca si è rilevato un patrimonio di salute molto fragile, determinato anche dal profondo degrado abitativo all'interno del quale sono collocate.

Secondo quanto affermato dal coordinatore dell'area sanitaria di un'organizzazione che lavora in uno dei «villaggi attrezzati» di Roma, le patologie più ricorrenti che colpiscono i minori sarebbero quelle definite "da ghetto"³²: problemi respiratori causati da ambienti troppo caldi d'estate e troppo freddi d'inverno, dermatiti, pediculosi, verruche, scabbia³³. A Roma, tra i bambini rom che vivono negli insediamenti informali, due ricoveri ospedalieri su tre sarebbero causati da patologie legate a condizioni igienico-sanitarie sfavorevoli, contando tra le diagnosi più frequenti bronchiti acute, faringo-tonsilliti, otiti medie, infezioni intestinali³⁴.

Un medico di un'organizzazione che da anni lavora a campagne di promozione alla sa-

lute negli insediamenti rom di Roma, sostiene:

«Nell'ambito della salute non abbiamo dati assoluti e generali ma solo la nostra esperienza. Fondamentalmente i rom soffrono delle malattie della povertà, quindi malattie respiratorie e malattie dell'apparato digerente, di incidenti e traumatismi. In più ci sono, soprattutto tra i bosniaci, abitudini alimentari scorrette che portano ad una maggiore prevalenza di patologie del metabolismo, lipidiche, casi di diabete e di ipertensione. Queste patologie sono più diffuse tra i rom che nel resto della popolazione e sono indubbiamente anticipate: nei campi trovi già il trentenne iperteso. Le loro patologie non sono particolari, sono le patologie che soffre qualunque gruppo umano in condizioni di povertà e condizioni ambientali-igieniche estremamente precarie: il freddo, l'umidità dei campi favoriscono le malattie respiratorie, caratteristiche anche di chi vive nei campi spontanei ed è a contatto con i fumi tossici dei fuochi che si accendono per riscaldarsi»35.

Alcuni operatori sanitari intervistati sono spesso meravigliati di come, nonostante le condizioni igieniche giudicate critiche, gli abitanti dei "campi" romani non siano tutti affetti da gravi patologie. Un medico della Caritas diocesana romana riporta:

«Tra i campi attrezzati e tollerati non c'è grande differenza, le condizioni sono simili. La vera differenza è costituita dagli insediamenti spontanei, tutt'altra cosa: il delirio. Ti chiedi come fanno a non essere tutti malati ed infetti, è una vita di una precarietà al limite, di infezioni, è come vivere per strada, soprattutto a Roma dove vengono sgomberati continuamente. I bambini in particolare, quando ci sono, soffrono di scabbia, di malattie della pelle, infezioni: problemi sempre relativi alla povertà»³⁶.

Gli insediamenti informali della Capitale

mancano dei servizi essenziali mentre i moduli abitativi dei «villaggi attrezzati» sono caratterizzati da elevata densità abitativa e, ad eccezione de La Barbuta, versano in pessime condizioni³⁷. Un caso emblematico è quello del «villaggio attrezzato» di via della Cesarina, dove i 180 abitanti sono costretti a condividere 4 gabinetti e 4 docce in pessimo stato. Nell'insediamento non vi è accesso all'acqua corrente e l'energia elettrica disponibile è di bassissima portata per cui gli abitanti non possono usare il frigorifero, l'asciugacapelli, la stufa elettrica, l'aerosol. Le adolescenti spesso soffrono per le pessime condizioni igieniche dei bagni comuni e riportano frequenti infezioni intime. Due donne dell'insediamento romano raccontano:

«Quando i bambini stanno male il medico dà la ricetta per l'aerosol. Ma è inutile, non c'è la corrente»³⁸; «Qui non c'è il frigorifero ma io ho bisogno del frigorifero. Questo inverno dovevo comprare l'antibiotico per mio figlio ma senza frigorifero come lo conservo?»³⁹.

Nell'ottobre 2012 si è verificata un'emergenza sanitaria presso il «villaggio attrezzato» di Salone. Il "campo", inizialmente creato per ospitare circa 600 persone, a causa dei numerosi sgomberi avvenuti a Roma ha finito con l'ospitarne più di 1.000: il sovraffollamento, unito alla scarsa manutenzione, ha causato il malfunzionamento dell'impianto fognario con consequente riversamento di liquame sul suolo. Nei casi in cui il riversamento è più consistente è stato segnalato il primo caso di epatite A. Il virus dell'epatite A si trasmette per via oro-fecale, o anche attraverso acqua contaminata. Circa dieci bambini sono stati ricoverati in diversi ospedali della Capitale, mentre 80 bambini sono stati sottoposti a profilassi condotta dall'ASL RmB.

IL PERICOLO RAPPRESENTATO DAGLI INCENDI

La percezione di vivere in uno spazio che non garantisce la sicurezza non risulta essere legata solo alle difficili condizioni di convivenza, ma anche alla facilità con cui si potrebbero verificare incidenti di grave entità all'interno degli insediamenti. Negli insediamenti informali la mancanza di gas e di elettricità obbliga gli abitanti ad escogitare soluzioni alternative, utilizzando stufe a legna per riscaldarsi e candele per illuminare. Pertanto il rischio di incendi è elevato e negli ultimi anni si sono registrati numerosi decessi causati dai roghi accidentali⁴⁰.

Racconta un padre rom residente nel «villaggio attrezzato» di via di Salone, a Roma:

«Io ho paura degli incendi, del fuoco. I container sono troppo vicini e tutto il campo può prendere fuoco. Ora hanno anche chiuso l'acqua per gli incendi, dicono che noi la usiamo per lavare. Io ho fatto un'esercitazione antincendio due anni fa. Ho paura per i miei bambini»⁴¹.

Proviene dallo stesso insediamento la testimonianza di un altro padre che manifesta una forte angoscia per l'incolumità dei propri figli:

«Qui non è sicuro per niente. lo ho chiesto al V Dipartimento che ci sia un'uscita di emergenza in caso di incendio, ma mi hanno detto che deve essere tutto chiuso. lo ho paura che ci possa essere un incendio. Ci sono anche tanti cani randagi, ci mordono e abbiamo paura. lo sono preoccupato per i miei figli. Hanno già morso mia figlia, la potevano sbranare. Noi lo abbiamo detto ai vigili e loro hanno detto: "Ammazzateli voi i cani". lo ho l'estintore a casa, ma l'ho dovuto prendere io, per la mia sicurezza. Da quando sono qui, non abbiamo fatto formazione o esercitazioni antincendio. Hanno anche staccato l'acqua di emergenza in caso di incendio»⁴².

Anche in altri insediamenti formali si riscontra la carenza di adeguate misure antincendio, come nel nuovo «villaggio attrezzato» La Barbuta, dove i residenti hanno riportato la fuoriuscita di fango dagli impianti antincendio. Nel "campo tollerato" di Al Karama a Latina, per esempio, le torrette anti incendio hanno la manopola rotta e anche in caso di apertura della valvola non fuoriesce acqua risultando guindi inutilizzabili.

I rom incontrati che vivono negli insediamenti formali milanesi non presentano particolari problematiche legate alla salute; nella gran parte si tratta di cittadini italiani con pieno accesso al servizio sanitario nazionale. Diverse sono invece le condizioni riscontrate tra gli abitanti degli insediamenti informali, in prevalenza rumeni e originari della ex Repubblica Jugoslava. Secondo uno studio condotto tra il 2009 e il 2010 dall'associazione Naga, tra i pazienti che vivono prevalentemente negli insediamenti informali di Milano si riscontrano malattie dell'apparato respiratorio (21% delle diagnosi), disturbi della macroarea ortopedicoreumatologica-traumatologica (13%), malattie gastroenteriche (10%), disturbi odontoiatrici (8%)⁴³. Sempre secondo lo studio del Naga, le patologie più diffuse, anche se in diversa misura, tra i bambini di età inferiore o uguale a 14 anni sono quelle legate all'apparato respiratorio e gastroenterico⁴⁴. Nel periodo preso in esame dai ricercatori dell'organizzazione milanese sono stati riscontrati alcuni casi di scabbia.

Dalle testimonianze raccolte tra operatori sanitari, operatori sociali ed appartenenti della comunità rom si evince come negli insediamenti della città di Torino si registrino patologie acute, croniche e da stress provocate dalle condizioni di vita difficili, quali malattie delle alte e basse vie respiratorie, del sistema digerente, carie dentali a partire dalla prima infanzia, patologie dermatologiche e cardiovascolari. Dai riscontri effettuati emerge, soprattutto tra i minori, un elevato numero di casi di

otiti e bronchiti, malattie gastroenteriche e dermatiti. Tra gli adulti si segnalano anche alcuni casi diagnosticati di tubercolosi.

In alcuni casi la somministrazione di terapie appropriate è ostacolata da difficoltà oggettive legate al fatto di vivere in un "campo", come denota una dottoressa torinese parlando di un bambino residente in un insediamento della città:

«Il bambino ha un problema neurologico, ed è seguito dal servizio di neuropsichiatria infantile del consultorio pediatrico ma non è possibile prescrivere ausili perché i genitori non hanno uno spazio per metterli: il bambino avrebbe bisogno di una tavola statica ma non si può mettere nella baracca. Ha quasi 7 anni ma gattona e la madre non può metterlo a terra perché è tutto sporco e dunque il bambino ha delle limitatissime possibilità di movimento e di esplorazione»⁴⁵.

Nel «villaggio della solidarietà» di Secondigliano, a Napoli, secondo un'operatrice intervistata, «Le condizioni igienico-sanitarie sono pessime. Ci sono poi malattie ricorrenti: verruche, malattie della pelle, pidocchi. È pieno di spazzatura e di topi. Sono molto diffuse le malattie respiratorie e i problemi coi denti, dovuti a una scarsa igiene dentale» 46.

Proviene dal medesimo insediamento la testimonianza di una donna rom che descrive l'emergenza sanitaria che ciclicamente si riscontra presso il "campo":

«Quest'estate c'è stata un'emergenza sanitaria, che succede ogni 3 o 4 mesi. Le nostre fogne sono collegate a quelle del carcere. Quando le grate del carcere si otturano allora si blocca il sistema fognario e tutto il liquido delle fogne sale sul terreno. Avevamo dovuto mettere le passerelle di legno davanti alle case per uscire, come a Venezia! Il Comune di Napoli non è intervenuto, abbiamo dovuto chiamare i giornalisti»⁴⁷

La responsabile di un'associazione operante nell'insediamento informale di Cupa Perillo sottolinea la stretta correlazione tra la condizione ambientale e le patologie riscontrate. Nel "campo" di Scampia, secondo la sua testimonianza:

«E' frequente la scabbia, alcuni casi di tubercolosi sono stati riscontrati, facemmo anche noi il test qualche anno fa perché uno che lavorava con noi la prese. E poi tutta una serie di malattie, legate ai topi, alle condizioni abitative poco dignitose, al proliferarsi di malattie soprattutto d'estate, tipo epatite, funghi di vario tipo: i rifiuti d'estate sono molto più invadenti. Loro non hanno i cassonetti e hanno tonnellate di spazzatura⁴⁸, sono costretti a bruciarla, generando fumi tossici e altamente nocivi per la salute di tutti»⁴⁹.

Il cambio stagionale delle condizioni climatiche ha un forte impatto sulle condizioni di vita delle famiglie rom residenti nell'insediamento di Vaglio Lise a Cosenza. L'adiacenza al fiume Crati, le cui acque, durante i periodi di piogge abbondanti, vanno a lambire alcune abitazioni, il grande freddo e la forte umidità in inverno, l'esposizione al caldo torrido durante l'estate, sono tutti fattori che provocano diversi malesseri psico-fisici, soprattutto tra i bambini. Riporta uno degli operatori sanitari dell'ambulatorio Medici Senza Confini "A. Grandinetti" di Cosenza:

«Per i bambini del campo ci sono tutte quelle malattie dovute ad un insediamento non organizzato: infezioni comuni dovute ad una promiscuità maggiore, malattie pneumoniche, gastrointestinali, quindi frequenti diarree, dovute ad una alimentazione molte volte inadeguata. Sono poi presenti malattie allergiche e dermatiti in generale. Va segnalato per i neonati al di sotto dei due anni, un grosso problema di alimentazione e nutrizione. Infine, sono frequenti i problemi dentali dovuti ad una cattiva alimentazione ed igiene»⁵⁰.

A San Nicolò d'Arcidano, prima del trasferimento nell'attuale insediamento, avvenuto nell'estate del 2011, i rom abitavano in abitazioni precarie con spazi esterni non bitumati che si trasformavano, nel periodo invernale, in grosse aree fangose. Una madre paragona le condizioni precedenti a quelle attuali:

«Venivano a trovarci le pecore al pascolo, dovevamo arrangiarci. Ora con l'acqua e la luce è diverso. Riusciamo a stare più attenti alla pulizia dei bambini e delle baracche»⁵¹.

Malgrado l'evidente miglioramento, viene manifestato da diversi testimoni privilegiati, il problema legato alle colonie di ratti che infestano il nuovo insediamento senza che sia stata mai organizzata dall'Amministrazione comunale alcuna azione di derattizzazione.

Un medico del Pronto Soccorso riferisce che i maggiori problemi riscontrati tra i residenti dell'insediamento «Sono gastrointestinali, dovuti ad un'alimentazione non corretta, infezioni causate da cadute in luoghi sporchi, dolori dentali dovuti anch'essi da un'alimentazione scorretta»⁵².

Le malattie più frequenti sono però quelle comuni tra tutti i bambini: influenze, otiti, carie dentali – queste ultime dovute più che altro alla cattiva educazione alimentare.

I rom incontrati nell'insediamento de La Favorita a Palermo si lamentano per la scarsa pulizia dell'area, per il fumo, provocato dai continui roghi, e per la polvere, sollevata dal vento, che sono costretti a respirare.

«Da quando sto al campo – sostiene una donna – sto male. C'è umidità, mi fanno male le ossa. Non c'è pulizia. Da quando sto qua tutte le malattie ho preso io. Anche i miei figli stanno male. Bruciano cose e respiri il fumo che fa male e fa venire tumori»⁵³.

«Vivere al campo fa stare male: c'è fumo quando bruciano qualcosa, si alza la polvere quando c'è vento, c'è immondizia»⁵⁴, afferma un residente.

6.5. IL MALESSERE PSICOLOGICO

Le patologie di cui soffrono i minori negli insediamenti col passare del tempo si trasformano da fisiche a psicologiche. Ancora una volta è il degrado abitativo e l'isolamento fisico a determinare un malessere che si esprime in evidenti disagi psico-fisici che colpiscono soprattutto i minori.

Il coordinatore dell'area sanitaria per il progetto "Gestione campi attrezzati" del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute di Roma Capitale conferma la presenza di queste problematiche all'interno dell'insediamento di Salone:

«C'è una forte correlazione tra lo sviluppo

del bambino e l'ambiente in cui vive o è costretto a vivere. I bambini del campo di via di Salone sono inevitabilmente più vulnerabili rispetto ad altri bambini che crescono e vivono in ambienti sani e ricchi di occasioni e stimoli socio-culturali. I disturbi di tipo psicologico sono tra le patologie più diffuse tra i bambini che vivono in un campo nomadi come quello del campo di via di Salone. Questo tipo di disturbo è meno evidente rispetto a un disturbo fisico, ma è spesso più insidioso e più pericoloso per la crescita della persona. Gli studi di ricerca hanno infatti evidenziato che le deprivazioni ambientali che i bambini devono affrontare in contesti simili a quelli di un campo nomadi producono un'alta percentuale di disturbi d'ansia, fobie, disturbi del sonno, dell'attenzione e iperattività, ritardi nell'apprendimento. Questi disturbi sono gravi e invalidanti per i bambini, impediscono infatti un pieno inserimento nella realtà sociale e creano difficoltà gravi nella sfera relazionale. Inoltre sono predittivi di disturbi più gravi nell'età adolescenziale e adulta. Un ambiente degradato e deprivato non consente la crescita piena, libera e consapevole della persona perché quello di via di Salone è un ambiente dove il tempo è fermo, dove tutto è sempre uguale a se stesso e dove non si può coltivare nessuna ambizione e nessuna speranza. Non c'è realmente la percezione del tempo, non c'è tempo evolutivo, quindi non c'è possibilità reale di crescita. Il disordine sociale del campo corrisponde anche a una mancanza di regole accettate e condivise»55.

CONVIVERE AMMASSATI

Molti rom intervistati avvertono la totale mancanza di sicurezza all'interno degli insediamenti formali presso i quali vivono: le politiche di contrasto agli insediamenti spontanei e la promozione di mega-insediamenti «attrezzati» determinano la convivenza forzata tra gruppi estranei in uno spazio estremamente circoscritto, e costituiscono un elemento di grave preoccupazione per i minori rom.

Riporta un rom:

«lo non voglio che i miei figli rimangano qui. Se rimangono qui sono sicuro che da grandi avranno problemi mentali. Molte persone hanno problemi mentali qui. Per i bambini qui è pericoloso: c'è tristezza, depressione, schizofrenia. Qui non si può vivere, c'è troppo stress, per le risse, per la paura a stare soli dei miei figli. Io non voglio che loro vivano male così. Se continueranno a vivere così qui staranno male, non c'è futuro per loro così. Sono troppo chiusi qui e isolati. Io ho paura che crescendo possono stare male mentalmente; i miei figli non hanno futuro qui»⁵⁶.

Il problema dei litigi e dei malumori interni al "campo" viene riproposta anche a San Nicolò d'Arcidano. Se qui i rom da una parte riconoscono l'impegno dell'Amministrazione comunale per la costruzione, nell'estate del 2011, del nuovo insediamento, dall'altra sono preoccupati per le condizioni in cui vivono. Le abitazioni risultano avere spazi limitati e la vicinanza con le altre strutture abitative genera tensioni tra le famiglie. Una madre racconta:

«I bambini alla fine sono abituati a vivere così, però con mio marito vorremmo cercare un piccolo appartamento in affitto. Lo stress è tanto, basta che i vicini alzino un po' il volume della voce e scattano liti e malumori»⁵⁷.

In base a quanto riferito dalle operatrici del Consultorio Pediatrico dell'insediamento di Via Germagnano a Torino, lo stato psicofisico dei minori del "campo" sarebbe generalmente buono, e non emergerebbero problematiche generalizzate da segnalare. Tuttavia, neuropsichiatri infantili intervistati dai ricercatori dell'Associazione 21 luglio riportano di aver riscontrato tra i minori dei vari insediamenti torinesi casi di disturbi di ansia, enuresi notturne, incubi e fobie, espressione di un forte disagio per la situazione in cui si vive. Frequenti sono i problemi nell'apprendimento⁵⁸. Aggiungono inoltre che alcuni bambini riportano spesso nei colloqui un senso di pericolo a livello fisico in riferimento alla vita interna al "campo"59.

Una pediatra dell'ospedale di Oristano riferisce che molte volte le ragazze del "campo" di san Nicolò d'Arcidano accedono al Pronto Soccorso ospedaliero manifestando cefalee e dolori intercostali dovuti a crisi di panico, ansia e stress. Problemi che vengono imputati dal dottore allo stile di vita, alla situazione di promiscuità e a condizioni interne all'insedia-

mento giudicate non favorevoli allo sviluppo dei minori:

«Tutti i ragazzi hanno problemi durante l'adolescenza, ma abbiamo notato che tra i ragazzi rom sono accentuati. Forse perché sono un po' "costretti" a crescere prima»⁶⁰.

6.6. L'ACCESSO AI SERVIZI SANITARI

Per le comunità rom in emergenza abitativa l'accesso ai servizi sanitari incontra molteplici ostacoli di natura economica, culturale, linguistica, legale. La marcata separazione spaziale tra gli insediamenti formali e il tessuto urbano rappresenta un ulteriore grave ostacolo.

L'assenza all'interno degli insediamenti di un'assistenza pubblica rivolta specificatamente ai minori disabili e alle loro famiglie è stata rilevata in molteplici casi. Una volontaria che si è dedicata al sostegno scolastico dei minori del «villaggio attrezzato» di Lombroso a Roma, ha seguito per diversi mesi un ragazzo sordomuto nello studio pomeridiano e racconta:

«Lui è sordomuto e io gli facevo ripetizioni

di matematica. Devo dire che si impegnava molto e andava sempre a scuola [un istituto per sordomuti], riusciva bene e ho saputo in seguito che si è anche diplomato, malgrado la situazione familiare non molto semplice e malgrado vivesse nel campo. Non mi sembrava molto integrato all'interno del campo sia perché non c'erano una serie di comfort sia perché non c'era nessuno che sapesse la lingua dei segni, nessuno dell'associazione presente nel campo che lo seguisse, mentre chi ci stava, non dico tutti ma almeno una persona dell'associazione li presente, avrebbe dovuto conoscere la lingua dei segni, insegnarla ai genitori per dar loro uno strumento di comunicazione e per far sì che questo ragazzo non fosse completamente isolato nel campo. A occuparmene c'ero solo io, volontaria, che però non so assolutamente la lingua dei segni!»⁶¹.

A Milano la difficoltà da parte dei rom comunitari di accedere alla prestazione sanitaria pubblica sembra aver dato luogo al mancato riscontro di malattie croniche e all'impossibilità di diagnosticare e seguire nel tempo questo tipo di patologie. I rom comunitari accedono soltanto alle prestazioni medidettate dall'urgenza, rivolgendosi principalmente allo sportello del Pronto Soccorso e, solo in alcuni casi, ai consultori o agli ambulatori ospedalieri⁶². Un membro dell'unità Medicina di Strada del Naga, servizio a favore di chi vive condizioni di forte marginalità ed isolamento afferma:

«I genitori rom conoscono bene l'iter del Pronto Soccorso e sono molto bravi nel seguire le indicazioni dei medici. Nonostante le condizioni in cui vivono questi bambini, essi non sono né rachitici né malnutriti»⁶³.

SANITÀ E CITTADINI COMUNITARI: IL DECRETO LEGISLATIVO N.30 DEL 6 FEBBRAIO 2007

Il Decreto introduce la disciplina differenziata per i cittadini comunitari⁶⁴. Come riportato da Naga⁶⁵, il livello di assistenza sanitaria previsto dalla normativa italiana per i cittadini neocomunitari, come ad esempio i cittadini romeni – che sono la maggioranza dei rom presenti negli insediamenti informali – è, paradossalmente, diminuito dopo l'ingresso nell'Unione Europea della Romania.

L'iscrizione del cittadino comunitario al Servizio Sanitario Nazionale risulta subordinata a particolari condizioni (es. lavoratore, familiare di lavoratore, familiare di cittadino italiano, soggiorno permanente, disoccupato iscritto alle liste di collocamento o a un corso di formazione)⁶⁶. In assenza di tali condizioni, il cittadino comunitario può richiedere la Tessera europea di assicurazione malattia (TEAM), il cui rilascio è consentito a chi ha pagato almeno 5 anni di contributi nel Paese di origine, oppure lavora regolarmente in Italia, ma in ogni caso dalle autorità sanitarie di riferimento nel Paese d'origine⁶⁷. Chiunque non soddisfi tali requisiti di iscrizione, ha in ogni caso diritto alle prestazioni urgenti e indifferibili. In materia di cure essenziali, non viene invece esplicitato il diritto ad accedere a questo tipo di cure per i cittadini neocomunitari, lasciando discrezionalità alle Regioni in materia⁶⁸.

A Napoli l'elemento che impedisce l'accesso all'assistenza sanitaria pubblica è dato dall'assenza di documenti dei cittadini rom apolidi *de facto*, una mancanza che impedisce l'accesso alle cure e ai servizi essenziali mettendo a rischio la condizione di salute dei minori, in particolare di quelli affetti da disabilità. Denuncia una rappresentante istituzionale:

«Nei campi bambini disabili ce ne sono

proprio molti e noi abbiamo difficoltà a prescrivere la riabilitazione per questi bambini. Molti di loro hanno solo il provvedimento STP (documento per gli stranieri temporaneamente presenti) quindi non hanno il pediatra. Se vanno in ospedale e hanno la diagnosi, comunque non si riesce a seguire poi la cura perché per la Regione l'STP non basta per attivare le cure di riabilitazione. lo lo ritengo davvero gravissimo. Ci sono bambini che nascono con handicap o bambini che lo diventano per incidenti o per traumi, e anche con disturbi psichici, disturbi alimentari, ragazzi proprio traumatizzati non solo dalle proprie esperienze individuali ma anche dall'ambiente in cui vivono»⁶⁹.

Quando la mancata assistenza statale si coniuga alle limitate risorse economiche di alcune famiglie, i risultati possono essere drammatici. La responsabile di un'associazione all'interno del "campo" di Cupa Perillo, a Scampia, nota:

«Ci sono molti casi di disabilità: sordomutismo, paraplegia. I bambini disabili vivono malissimo. Noi facciamo di tutto pur di fargli avere almeno il permesso di soggiorno e le cure. In ospedale il diritto alla salute non è negato a nessuno ma le cure specialistiche, i farmaci specifici, se loro [i genitori] non riescono a ottenere l'invalidità sono costretti poi a pagarli e non ce la fanno. Anche solo avere una carrozzina è un grande problema. Ci sono bambini quindi che sono disabili ma senza la carrozzina, come fanno? In braccio, sulle sedie...»70.

LA "SELEZIONE NATURALE"

Nei "campi" formali e informali risiedono diversi minori rom affetti da disabilità psico-fisica. La loro vita quotidiana è resa ancor più difficile dalle condizioni abitative e igienico-sanitarie e aggravata dalla mancanza di terapie adeguate spesso determinata dall'esiguità delle risorse economiche. In queste situazioni a volte prevale la "selezione naturale", come spiega esplicitamente un medico che lavora da anni nei "campi" informali della periferia romana:

«Per quanto riguarda la disabilità ci sono tanti problemi: ci sono pochi strumenti per gestirli, una persona invalida è pesante per chiunque. Se però hai i soldi e i mezzi ce la fai, se non ce li hai alla fine questi ragazzi hanno una vita molto difficile e se sono invalidi gravi non sopravvivono. Se sei invalido mentale nella vita di strada tutto è un rischio, tutto mette a repentaglio la tua vita. Se sei invalido fisico c'è una selezione naturale, non ce la fai. Hai bisogno di una carrozzina, di qualcuno che ti imbocchi, di una bacinella per essere lavato... è già difficile per i bambini non invalidi, pensa per quelli disabili»⁷¹.

Tutti i minori residenti nel "campo" Panareo di Lecce sono regolarmente iscritti ad un Pediatra di Libera Scelta (PLS). Per gli anni 2012-2013, l'80% dei bambini (56 su 70 minori presenti nell'insediamento) fa capo a due soli pediatri. I bambini effettuano le vaccinazioni previste presso le ASL, anche se talvolta in ritardo. Il principale punto di accesso ai servizi socio-sanitari, anche a Lecce, resta comunque il Pronto

Soccorso ospedaliero.

A Cosenza la mancata concessione da parte dell'Amministrazione comunale della residenza anagrafica, appurata dagli osservatori dell'Associazione 21 luglio, non consente alle famiglie rom l'accesso ai servizi erogati dal servizio sanitario pubblico. I rom in caso di bisogno si rivolgono esclusivamente al Pronto Soccorso ospedaliero.

Un operatore di un'associazione di volontariato cosentina denuncia come l'atteggiamento di forte chiusura delle istituzioni aggravi il problema delle vaccinazioni per i bambini rom:

«Alcuni uffici sanitari specifici, come l'ufficio vaccinazione, per lungo tempo si sono dimostrati determinati nel rifiutarsi di praticare le vaccinazioni ai bambini rom, dando argomentazioni che nel migliore dei casi erano inadeguate. Le vaccinazioni che abbiamo fatto sono avvenute grazie alla disponibilità di singole persone, ma un problema di questo genere non può essere affrontato grazie al buon cuore del personale sanitario, è un problema che deve essere assunto dalle istituzioni»⁷².

Nel corso dei sopralluoghi effettuati sono stati riscontrati casi di minori con ritardi cognitivi e situazioni di minori affetti da gravi forme di obesità. Nel "campo" di Vaglio Lise i bambini affetti da ritardo mentale vengono incoraggiati a frequentare la scuola, ma le difficoltà non mancano. Per l'ottenimento del "sostegno scolastico" è necessario produrre la domanda di invalidità, da cui sono esclusi i rom del "campo" Vaglio Lise perché sprovvisti di residenza anagrafica. Sono i volontari che tentano di rispondere alle situazioni di urgenza ma, come fanno notare:

«Anche quando abbiamo avuto una bambina seguita da una logopedista del sistema pubblico, la famiglia l'ha ritirata perché questa si dimostrava molto insensibile»⁷⁴.

In questi casi all'ostilità del contesto istituzionale e alla impossibilità di accedere al Servizio Sanitario Pubblico, si aggiunge l'atteggiamento di rassegnazione e chiusura dei familiari. Di fatto, quindi, questi bambini vivono una doppia esclusione: non solo soffrono la mancata integrazione nella società e nella scuola, ma anche l'auto-esclusione, interna

alla comunità, prodotta dalle loro famiglie. Il padre di una ragazza affetta da un grave caso di obesità residente al "campo" di Vaglio Lise ammette:

«No, la ragazza non la mandiamo a scuola. Figurati, guarda com'è, a scuola tutti la prenderebbero in giro. È meglio che lavori a casa con noi»⁷⁵.

La maggior parte dei residenti dell'insediamento di Palermo possiede una copertura sanitaria. Ciò è frutto di un lavoro ventennale svolto dalla Azienda Sanitaria Locale (ASL) numero 6 di Palermo, che dalla metà degli anni '90 attraverso il Centro di Salute Immigrati e Nomadi si impegna in un progetto di educazione alla salute e orientamento ai servizi sanitari territoriali⁷⁶. I rom, oltre al Pronto Soccorso dell'ospedale CTO Villa Sofia, ubicato proprio di fronte all'insediamento, usufruiscono delle prestazioni di primo livello del suddetto Centro, all'interno del quale si trova una struttura per le vaccinazioni e un consultorio ginecologico⁷⁷. Tuttavia, il tentativo di convogliare l'utenza rom, una volta ottenuto il permesso di soggiorno, verso il medico di base non ha avuto risultati pienamente soddisfacenti. Accade così spesso che i rom si rivolgano al Pronto Soccorso ospedaliero. Da qui la necessità, avanzata più volte, di utilizzare la figura del mediatore culturale-linguistico nelle strutture sanitarie di primo e secondo livello⁷⁸. Tuttavia, per ragioni principalmente economiche tali figure non sono attualmente presenti nelle strutture sanitarie, nonostante siano stati formati una ventina di mediatori culturali in ambito sanitario⁷⁹.

6.7. LA PREVENZIONE

La presunta "idiosincrasia" dei rom nei confronti della cultura della prevenzione è stata smentita da numerose esperienze di educazione sanitaria⁸⁰. Negli insediamenti delle città prese in esame il sistema di medicina preventiva appare però quasi totalmente assente e lo sportello ospedaliero del Pronto Soccorso è il primo accesso ad una richiesta di cura medica. A confermarlo è un'operatrice del Consultorio Pediatrico del "campo" di Via Germagnano a Torino:

«Non c'è prevenzione, si va dal dottore solo se si sta male e in genere al Pronto Soccorso, anche per la paura di pagare il ticket»⁸¹.

La bassa copertura vaccinale, riportata in diversi insediamenti, potrebbe costituire la prima causa dei periodici focolai infettivi che ciclicamente si diffondono negli insediamenti.

Ulteriore problema è quello dell'assistenza alla maternità: nei "campi" non ci sono progetti per sostenere e accompagnare le giovani rom. Una pediatra di un consultorio sardo sostiene quanto sia «Fondamentale aiutare queste persone che spesso non conoscono i consultori e le opportunità che hanno per vivere la gravidanza al meglio e crescere i figli nel migliore dei modi. Le condizioni ambientali e abitative in cui vivono non aiutano di certo, ed è importante proprio per questo, creare una rete di relazioni tra noi della ASL, mediatori e famiglie»⁸².

Una volontaria laureata in ostetricia, che

ha seguito da vicino le donne rom del "campo" de La Favorita, afferma:

«La maggior parte delle donne non fa controlli in gravidanza e non usa contraccettivi, pertanto il numero di figli e di interruzione volontaria di gravidanza sono elevatissimi. Tutte le donne partoriscono in ospedale, tranne le più anziane che spesso partoriscono nel campo stesso. Gran parte di esse dice di aver ricevuto una pessima assistenza ospedaliera, poiché le ostetriche e i medici le emarginano e dimostrano di avere molti pregiudizi nei loro confronti. Solo poche di esse conoscono e frequentano i consultori familiari, anche se non fanno mai controlli periodici quali pap test o controlli al seno. Non conoscono invece l'esistenza dei corsi di preparazione al parto perché pensano di non averne bisogno»83.

6.8. LA MORTALITÀ DEI MINORI

Dalle testimonianze raccolte emerge come la mortalità dei minori nei "campi" sia un fenomeno molto comune. Negli ultimi decenni le circostanze più frequenti sembrano riguardare: minori deceduti a causa del freddo; bambini morti negli incendi delle proprie case; bambini annegati nei pressi delle proprie abitazioni durante momenti di gioco; bambini travolti dalle auto su strade ad alto scorrimento vicine ai "campi".

LA SPERANZA DI VITA DEI ROM

Non esistono dati certi ma solo alcune stime, a livello europeo, riguardanti la speranza di vita e la mortalità infantile dei rom. Come riconosciuto da Anand Grover, Relatore Speciale per il Diritto alla Salute delle Nazioni Unite, in occasione della Giornata Internazionale dei Rom l'8 aprile 2012, le aspettative di vita dei rom sono mediamente più basse di almeno 10 anni rispetto al resto della popolazione⁸⁴.

Anche la mortalità infantile è più alta della media per i rom⁸⁵. Per quanto riguarda l'Italia, secondo l'Opera Nomadi, nel 1985 solo il 3% della popolazione rom aveva superato la soglia dei 60 anni,

mentre nel 1990 il 50% di essa era al di sotto dei 18 anni⁸⁶. A Roma nel 1991 il tasso di mortalità infantile relativo alle comunità rom era del 24 per mille contro il 9 per mille dei cittadini romani non rom⁸⁷. La Croce Rossa Italiana nel 2008 rileva che su 4927 intervistati, solo il 2,81% dei rom ha più di 60 anni di età, di molto sotto le aspettative di vita in Italia⁸⁸.

Riporta un medico che a Roma lavora per la promozione della salute dei rom:

«Sulla mortalità infantile io non ho dati scientifici però a occhio ti posso dire che è raro che in una storia di una famiglia numerosa non ci siano casi di bambini morti. Spesso per malattie gravi e genetiche o per incidenti e traumi. Questi ultimi sono un rischio importante, sono frequentissimi: bambini che vanno sotto le macchine perché vivono per strada... tanti»⁸⁹.

Tra le famiglie rom che vivono a Roma la mortalità dei minori sembra avere un'incidenza maggiore a fronte delle loro condizioni abitative. Le politiche dei "campi" e degli sgomberi sembrano aggravare la portata di questo fenomeno, perché se le prime investono in soluzioni

abitative inadeguate, le seconde invece spingono i rom a insediarsi in luoghi sempre più nascosti dove la soglia di sicurezza si abbassa drasticamente.

Riguardo agli insediamenti informali, racconta un testimone privilegiato:

«Non c'è una particolare incuria da parte dei genitori, quindi è evidente che una serie di problematiche sono legate alle condizioni di vita. Basta pensare a tutti i bambini morti per il freddo o per il fuoco legati alle condizioni precarie o a tutti gli incidenti, bambini morti investiti sotto le macchine, nei fiumi, nei torrenti, dovuti al fatto che vivono in campi presso strade ad alto scorrimento»⁹⁰.

I MINORI MORTI A ROMA

- 28 agosto 2010. Nel "campo" informale de La Muratella muore, carbonizzato tra le fiamme della propria abitazione, un bambino rom di tre anni. La famiglia, di origini rumene, viveva in una baracca di legno e durante la notte aveva tenuto accese delle candele per allontanare i topi⁹¹;
- 6 febbraio 2011. Quattro fratelli rom rumeni muoiono nell'incendio della loro baracca, in un "campo" informale lungo la via Appia⁹²;
- 3 agosto 2011. Muore un piccolo rom di un anno nel "campo tollerato" Tor de' Cenci, folgorato da un cavo elettrico nella sua roulotte mentre gioca⁹³;
- 2 agosto 2012. Viene ritrovato il corpo di un ragazzo di 16 anni, scomparso dopo essersi tuffato nel fiume Tevere. Il ragazzo viveva in un piccolissimo insediamento spontaneo sul greto del fiume, vicino ad un canneto su Lungotevere Dante⁹⁴;
- 23 febbraio 2013. Presso il Policlinico Gemelli di Roma muore una bimba rom di 14 mesi, caduta accidentalmente pochi giorni prima nel Tevere, mentre giocava sulle sponde dove la sua famiglia viveva in una baracca di fortuna sotto Ponte Testaccio⁹⁵.

Analizzando i siti su cui insistono i "campi nomadi" emerge come negli anni le Amministrazioni comunali abbiano volutamente riservato alle comunità rom e sinte in emergenza abitativa le aree della città considerate "di scarto", omettendo di offrire alcuna reale alternativa adeguata⁹⁶. Queste scelte appaiono non solo fondate sullo stereotipo del rom "nomade", ma anche influenzate dal pregiudizio che la peculiarità culturale e sociale delle comunità rom e sinte sia una valida giustificazione all'abitare in zone ad alta contaminazione ambientale.

Il profondo degrado fisico e relazionale degli insediamenti ha forti ricadute sul patrimonio di salute delle famiglie rom e dei minori che le compongono. L'ubicazione periferica degli insediamenti e la lontananza dal tessuto urbano pregiudica talvolta l'intervento dei mezzi di soccorso e, più in generale, ostacola l'accessibilità ai servizi sanitari. Molti rom, pur coperti dal Sistema Sanitario Nazionale, non esercitano il diritto a rivolgersi al proprio medico di base, lamentando la difficoltà a raggiungere le strutture sanitarie. Solitamente i rom privi di cittadinanza italiana fanno esclusivo affidamento ai servizi di emergenza rappresentati dalle postazioni di Pronto Soccorso locali. Molti rom hanno riferito di trovare proibitivi i costi dei medicinali e di non poter accedere al loro utilizzo. Il contesto abitativo inadeguato ostacola la cura e la sopravvivenza dei bambini con disabilità fisiche e mentali. Le loro vite già fragili sono ulteriormente condizionate dall'assenza di un sostegno adequato per le loro famiglie, da servizi igienici inadeguati e in generale da condizioni abitative al di sotto degli standard.

Le comunità rom in emergenza abitativa in Italia sono pertanto da considerarsi ad alto rischio sanitario, acuito spesso da una condizione di povertà estrema. Le autorità italiane, destinando alle comunità rom soluzioni abitative inadequate o replicando l'inadequatezza dell'alloggio per mezzo di sgomberi forzati, hanno disatteso quanto sancito dall'articolo 12 del Patto Internazionale sui Diritti Economici e Sociali e nel Commento generale n. 14 ad esso collegato. Esse, in relazione alle comunità rom, non solo non hanno contribuito a promuovere condizioni in cui gli individui possano condurre una vita sana, ma al contrario sono spesso responsabili della loro assenza. I fattori socioeconomici necessari a promuovere tali condizioni, quali abitazione, accesso a fonti di acqua potabile e sicura e in generale un ambiente sano, non trovano posto nella vita quotidiana delle comunità rom presenti negli insediamenti delle città coinvolte nella presente ricerca, che di conseguenza non vedono realizzato il proprio diritto a «godere dei migliori standard di salute fisica e mentale»⁹⁷.

Le circostanze descritte non garantiscono ai bambini l'accesso costante ad un'assistenza sanitaria di qualità, che includa la prevenzione, la promozione, il trattamento, la riabilitazione e le cure palliative, mettendo a rischio il diritto a godere del miglior stato di salute possibile sancito dall'articolo 24 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo.

DIRITTO ALLA SALUTE E DISCRIMINAZIONE

La Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di Ogni Forma di Discriminazione Razziale all'articolo 5, comma e (iv) richiama espressamente l'obbligo degli Stati membri di vietare ed eliminare qualsiasi forma di discriminazione razziale nel godimento del diritto alla salute e alle cure mediche⁹⁸. In tal senso il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale nella sua Raccomandazione Generale n. 30, invita gli Stati membri ad adottare le misure necessarie al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono il godimento dei diritti economici, sociali e culturali da parte dei non-cittadini, tra cui figura il diritto a uno standard adequato di salute fisica e mentale⁹⁹.

Con particolare riguardo alla condizione dei rom, il Comitato per l'Eliminazione della Discriminazione Razziale nella sua Raccomandazione Generale n. 27 invita gli Stati parte ad assicurare ai rom parità nelle cure e alle prestazioni sociali e ad eliminare qualsivoglia pratica discriminatoria in questo campo; a proporre e adottare dei programmi e progetti in campo sanitario principalmente in favore dei rom con particolare riguardo verso donne e bambini, tenuto conto della situazione svantaggiata in cui versano in ragione della loro estrema povertà e del loro basso grado d'istruzione oltre che della differenza culturale. 100

La discriminazione subita da parte delle comunità rom nel godimento del diritto a un alloggio adeguato, che si riflette in segregazione spaziale e sociale entro insediamenti inadeguati con condizioni al di sotto degli standard, crea forti ricadute sul godimento di altri diritti umani, tra cui quelle sul diritto alla salute risultano particolarmente evidenti e fonte di grave preoccupazione.

Resta ancora molto da fare per assicurare che il diritto a godere dei migliori standard di salute fisica e mentale delle comunità rom in emergenza abitativa sia pienamente realizzato. Il quadro che emerge dimostra che si è ancora lontani dal garantire nel nostro Paese la piena realizzazione e tutela del diritto a godere del miglior stato di salute possibile dei minori rom residenti negli insediamenti formali e informali delle città prese in considerazione.

Le autorità italiane dovrebbero urgentemente adottare, come disposto anche dall'art. 11 della Carta Sociale Europea (riveduta), le misure necessarie al superamento dell'esclusione sociale, della marginalizzazione, dei pericoli di tipo ambientali e delle difficoltà nell'accesso ai servizi sanitari che riguardano le comunità rom presenti nel nostro Paese. L'eliminazione del carattere discriminatorio dalle politiche abitative costituirebbe un passo fondamentale in tale direzione.

¹ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Dichiarazione universale dei Diritti Umani*, op. cit.

² Organizzazione Mondiale della Sanità, *Costituzione*, adottata dalla Conferenza Internazionale sulla Salute tenutasi a New York dal 19 giugno al 22 luglio 1946, ed entrata in vigore il 7 aprile 1948, disponibile su http://www.admin.ch/opc/it/classi-fied-compilation/19460131/200906250000/0.810.1.pdf.

³ Sebbene il Patto internazionale per i Diritti Economici, Sociali e Culturali non abbia ripreso testualmente la definizione di salute presente nel Preambolo della Costituzione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (in tal senso si veda il Commento Generale n. 14 del Comitato dei diritti economici sociali e culturali, *The right to the highest attainable standard of health(article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, E/C.12/2000/411 agosto 2000, disponibile su http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/%28symbol%29/E.C.12.2000.4.En) il parallelismo e l'estensione del diritto in esso sottesi sono evidenti.

⁴ *Ibidem*, para. 4. Il diritto alla salute coinvolge una serie di fattori socio-economici che contribuiscono a promuovere condizioni in cui gli individui possono condurre una vita sana, e che si estende in particolar modo al cibo e alla nutrizione, all'abitazione, all'accesso a fonti di acqua potabile e sicura e in generale ad un ambiente sano Il diritto alla salute in tutte le

sue forme e a tutti i livelli contiene una serie di elementi essenziali e correlati, tra cui: la disponibilità, cioè strutture mediche pubbliche in quantità sufficiente; l'accessibilità, ovvero l'accesso a tutti alle strutture sanitarie senza alcuna discriminazione, che implica anche l'accessibilità fisica, ovvero l'esistenza di strutture sanitarie che siano facilmente raggiungibili da tutta la popolazione, e specialmente dai gruppi vulnerabili e marginalizzati come le minoranze etniche, i bambini, gli adolescenti e le donne; l'accessibilità economica per tutti; l'accessibilità informativa. In tal senso *lbidem*, para. 12.

- ⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite, Comitato sui diritti dell'infanzia, *General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*, CRC/C/GC/15, 17 aprile 2013, disponibile su http://www.refworld.org/docid/51ef9e134.html.
- ⁶ *Ibidem*, para. 23.
- ⁷ *Ibidem*, para. 24. Nello stesso *Commento Generale n. 15(2013)* vi è un espresso richiamo all'obbligazione in capo agli Stati parte a provvedere ad adeguati trattamenti e riabilitazioni per bambini con malattie mentali e psicosociali, e interdicendo trattamenti non necessari. *Ibidem*, para. 39.
- ⁸ *Ibidem*, para. 29 e 33.
- ⁹ Domenighetti G., *Governare la formazione per la salut*e, 2005, disponibile su http://www.pensiero.it/catalogo/pdf/gov-ernare-formazione/premessa.pdf.
- ¹⁰ Stasolla C., Le Famiglie Rom e Sinte in Italia, p. 4.
- ¹¹ Organizzazione Mondiale della Sanità, *Closing the gap in a generation, Health equity through action on the social determinants of health*, 2008, disponibile su http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241563703 eng.pdf.
- ¹² Provincia autonoma di Trento, Assessorato Politiche per la Salute, *I determinanti sociali della salute. I fatti concreti (II ed 2003)*, a cura di Wilkinson R. e Marmot M., 2006, disponibile su

http://www.trentinosalute.net/Contenuti/Pubblicazioni/Archivio-storico/Fuori-collana/3-l-determinanti-sociali-della-salute.l-fatti-concreti.

- ¹³ Associazione 21 luglio, *Esclusi e ammassati. Rapporto sulla condizione dei minori rom nel villaggio attrezzato di via di Salone*, a Roma, Roma, novembre 2010, disponibile su http://www.21luglio.org/esclusi-e-ammassati/.
- ¹⁴ European Roma Rights Center, Written Comments For Consideration by the European Roma Rights Center on Italy, for consideration by the European Commission on the Transposition and Application of the Race Directive and on the Legal Issues Relevant to Roma Integration, 5 aprile 2013, p. 4, disponibile su

http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-red-written-comments-5-april-2013.pdf. Come riportato in un altro rapporto dell'Associazione 21 luglio: «Si manifestano sempre più spesso in Italia forme di malessere psichico tra i cittadini rom e sinti costretti a vivere nei campi. Il sentimento della perdita, della segregazione sembra costituire lo sfondo inespresso della condizione dei rom e dei sinti, sia di coloro che si ammalano che di coloro che non si ammalano. Esistono casi di adattamento apparente alla situazione di marginalità abitativa alla quale sono costretti, casi di tentativi di negazione delle proprie appartenenze a favore delle politiche del mondo gadjé. Quello che è certo è che la condizione di sospensione fuori dalla società maggioritaria impedisce di fatto lo sviluppo di un movimento dialettico tra le due diverse culture: rom e gadjé». Si veda Associazione 21 luglio, Anime smarrite. Il piano degli sgomberi a Roma: storie quotidiane di segregazione abitativa e malessere, 16 febbraio 2012, p. 31, disponibile su http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2012/02/anime_smarrite_def.pdf.

- ¹⁵ Monasta L., *Macedonian and Kosovan ROMA' living in "Nomad Camps" in Italy: Health and Living Conditions of Children from Birth to Five years of age*, tesi di dottorato, Universidad Autónoma de Guerrero, Acapulco, 26 ottobre 2005, disponibile su http://www.ciet.org/ documents/20071010104951.pdf.
- ¹⁶ UNAR, Strategia Nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti, op. cit., p. 75.
- ¹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights, *The situation of Roma in 11 EU Member States*, op. cit., p. 21.
- ¹⁸ Consiglio d'Europa, Advisory Committe on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Second Opinion on Italy*, ACFC/OP/II(2005)003, para. 59., op. cit.
- ¹⁹ Organizzazione delle Nazioni Unite, Comitato sui diritti dell'infanzia, *Concluding Observations: Italy*, CRC/C/ITA/CO/3-4, 31 ottobre 2011, para. 79, disponibile su http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/crcs58.htm.
- ²⁰ Consiglio d'Europa, Advisory Committe on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Opinion on Italy*, ACFC/OP/III(2010)008, op. cit., para. 102.
- ²¹ *Ibidem*, p. 46.
- ²² Si veda Associazione 21 luglio, comunicato stampa, *Roma: a rischio la salute di 400 bambini rom. L'Associazione 21 luglio chiede spiegazioni*, 22 luglio 2010, disponibile su http://www.21luglio.com/comunicati_stampa/com_22luglio.htm.
- ²³ ASL RM/E, Dipartimento di Epidemiologia della Regione Lazio, ASL RME, *Analisi sulla mortalità per causa della zona di Settecamini Case Rosse dal 1987 al 2001*,16 settembre 2003, disponibile su
- http://www.sitotiburtina.altervista.org/ambiente/engelhard/2009/memoria%20comm_salute_sn.pdf.
- ²⁴ ASL RM/B, Dipartimento di Prevenzione della Regione Lazio, *Parere del servizio di igiene e sanità pubblica nell'ambito della Conferenza dei servizi per il rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (a.i.a.)*, Basf Italia s.r.l., 26 marzo 2010, disponibile su http://www.aslromab.it/cittadini/dipartimenti/prevenzione/contenuti/parere.pdf.

²⁵ Comune di Ciampino, *Campo nomadi La Barbuta: ecco l'area dove il commissario di Roma vuole costruire il nuovo maxi-ghetto*, 10 febbraio 2011, disponibile su:

http://www.comune.ciampino.roma.it/home/index.php?option=com_content&task=view&tid=1860.

- ²⁶ Viberti C. e R., *Grave situazione al campo nomadi di Torino*, op. cit.
- ²⁷ Intervista ad un rappresentante del Comune di Napoli, Napoli, 10 febbraio 2013.
- ²⁸ Intervista ad una rappresentante dell'Ufficio Rom presso il Comune di Napoli, Napoli, 10 febbraio 2013.
- ²⁹ Intervista a un'operatrice presso il campo di Secondigliano, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ³⁰ Intervista a donna rom rumena, Latina, 1 febbraio 2013.
- ³¹ Terramara, *Cosenza. Storia di una comunità rom, tra pietà e paura!*, 26 febbraio 2010, disponibile su http://www.terra-mara.it/cosenza-storia-di-una-comunita-rom-tra-pieta-e-paura/
- ³² Caritas Diocesana di Roma, Salute zingara, a cura di Geraci S., Maisano B., Motta F., 1998.
- ³³ Per quanto riguarda gli adulti, le altre patologie più diffuse sono l'ipertensione e le malattie dell'apparato cardiovascolare legate a tabagismo, alcolismo, tossicodipendenza e cattiva alimentazione.
- ³⁴ Gruppo Immigrazione e Salute Lazio, Area sanitaria Caritas di Roma, *Salute senza esclusione. Sperimentazione di interventi per la promozione dell'accesso ai servizi sanitari e dell'educazione alla salute per la popolazione Rom e Sinta in Italia*, a cura di Giovanni Baglio, Francesca Barbieri, Laura Cacciani, Carmelina Certo, Antonella Crescenzi, Emanuela Forcella, Angelo Fraioli, Filippo Gnolfo, Salvatore Geraci, Fulvia Motta, Margherita Sestieri, Maurizio Sprovieri, Maria Edoarda Trillò, Roma 2009, p. 14, disponibile su

http://www.integrazionemigranti.gov.it/Normativa/Documents/Servizi%20Essenziali/Salute%20senza%20esclusione.pdf.

- ³⁵ Intervista a un medico della Caritas di Roma, 12 settembre 2012.
- 36 Ihidem
- ³⁷ Si veda il capitolo sul diritto all'alloggio.
- ³⁸ Intervista a donna rom bosniaca, Roma, 19 maggio 2012.
- ³⁹ Intervista a donna rom rumena, Roma, 28 marzo 2012.
- ⁴⁰ OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, High Commissioner on National Minorities, Assessment of the Human Rights situation of Roma and Sinti in Italy, Report of Fact Finding Mission to Milan, Naples and Rome on 20–26 July 2008, marzo 2009, pp. 19–20, disponibile su http://www.osce.org/odihr/36374.
- ⁴¹ Intervista a uomo rom con genitori bosniaci, apolide di fatto, Roma, 23 luglio 2010.
- ⁴² Intervista a uomo rom con genitori montenegrini, apolide di fatto, Roma, 23 luglio 2010.
- ⁴³ Naga, Come vivono i rom a Milano: analisi delle condizioni di vita e di salute delle persone che abitano le aree dismesse e i campi irregolari, gennaio 2012, disponibile su http://www.naga.it/tl_files/naga/comunicati/INVITI/ABSTRACT_ComeVivonol-RomAMilano.pdf.
- 44 Ibidem.
- ⁴⁵ Intervista ad una neuropsichiatra infantile, Torino, 1 febbraio 2013.
- ⁴⁶ Intervista a un'operatrice presso il campo di Secondigliano, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁴⁷ Intervista a una donna rom serba, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁴⁸ Nell'insediamento informale di Cupa Perillo, Scampia, esattamente come nel «villaggio della solidarietà» di Secondigliano, la ASIA (Azienda Servizi Igiene Ambientale di Napoli) si occupa della raccolta dei rifiuti.
- ⁴⁹ Intervista alla responsabile dell'associazione napoletana Chi Rom e Chi No, operante presso il campo di Cupa Perillo, Scampia, Napoli, 22 febbraio 2013. Le voci circa la presenza di focolai di epatite e tubercolosi sono riportate anche da un rappresentante del Comune di Napoli, intervistato il 22 febbraio 2013.
- ⁵⁰ Intervista ad operatore sanitario dell'ambulatorio Medici Senza Confini "A. Grandinetti" di Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ⁵² Intervista ad un medico dell'ospedale San Martino, Oristano, 1 febbraio 2013. Un rapporto sul numero di accessi dei minori dai 0 ai 14 anni al Pronto Soccorso e al reparto pediatria, tra il 2006 e il 2009, presentato dalla ASL di Oristano, indica come le malattie e i problemi riscontrati, soprattutto tra i minori rom, siano gastroenteriti, cefalee, enteriti, vomiti, intossicazione, dermatiti, febbre e IVAS.
- ⁵³ Intervista a donna rom kosovara, Palermo, 1 febbraio 2013.
- ⁵⁴ Intervista a uomo rom kosovaro, Palermo, 1 febbraio 2013.
- ⁵⁵ Intervista al coordinatore dall'area sanitaria per il progetto *Gestione campi attrezzati* del Dipartimento Promozione Servizi Sociali e della Salute del Comune di Roma, 27 agosto 2010.
- ⁵⁶ Intervista a uomo rom con genitori montenegrini, apolide di fatto, Roma, 23 luglio 2010.
- ⁵⁷ Intervista a donna rom rumena, San Nicolò d'Arcidano, 1 marzo 2013.
- ⁵⁸ Intervista ad un neuropsichiatra infantile, Torino, 1 febbraio 2013.
- ⁵⁹ Ibidem.
- ⁶⁰ Intervista ad una pediatra dell'ospedale di Oristano, 1 marzo 2013.
- ⁶¹ Intervista a un'ex volontaria presso l'insediamento di Cesare Lombroso, Roma, 4 ottobre 2012.

- 62 Ibidem.
- ⁶³ Intervista a Simonetta Jucker, Medicina di Strada, Naga, Milano, 13 Febbraio 2013.
- ⁶⁴ Ministero dell'Interno, *Decreto Legislativo n. 30*, Attuazione della *direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini del- l'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri*, 6 febbraio 2007, disponibile
 su

http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/08982 DECRETOLEGISLATIVO6febbraio 2007.pdf. DECRETOLEGISLATIVO6febbraio 2007.pdf. Situazione sociodemografica e condizioni di salute della popolazione rom di Milano, in Epidemiologia e Prevenzione 2011; 35 (5-6), Periodo: settembre-dicembre, disponibile su http://www.epiprev.it/articolo-scientifico/situazione-sociode-mografica-e-condizioni-di-salute-della-popolazione-rom-di-mil.

- 66 Ministero dell'Interno, Decreto Legislativo n. 30, op. cit.
- http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2008/febbraio/circ-salute-19-2-2008.pdf. Il sistema è disciplinato da norme comunitarie e prevede che ciascun Paese rimborsi le prestazioni che avrebbe garantito nelle proprie strutture sanitarie. Il regolamento comunitario di riferimento in materia di trattamento sanitario dei cittadini comunitari è il Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio d'Europa, del 14 giugno 1971 (disponibile su http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ/LexU-riServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20070102:IT:PDF) relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. Come indicato nel rapporto EU Inclusive, capita quindi che «se un paziente rumeno viene ricoverato in un ospedale italiano per un intervento chirurgico, la prestazione sarà rimborsata solo se la Romania prevede la gratuità di quello stesso intervento nei suoi ospedali. In questo modo, la possibilità di accedere a cure gratuite (o parzialmente coperte dallo Stato) finisce per dipendere non dalla legge italiana, ma da quella del paese di origine». È evidente che ciò rappresenta un grave problema soprattutto per i rom romeni: il sistema sanitario della Romania, infatti, è molto diverso da quello italiano, e non prevede un accesso universalistico alle cure. Si veda Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani, EU Inclusive, Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche di Inclusione Sociale e Lavorativa dei Rom in Italia, 2012, p. 169, disponibile su http://www.gitanos.org/upload/03/32/ITA National Report on Good Practices for the social and Labour Inclusion of Roma People in Italy public policies report 2.pdf.
- 68 Ibidem. Così, per esempio, in Piemonte, Lazio e Puglia i neocomunitari hanno diritto alle cure essenziali, in Lombardia no. Si vedano Regione Piemonte, Protocollo 40907, Oggetto: Precisazioni sull'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari e applicazione della comunicazione del Ministero della Salute del 19 febbraio 2008, 22 dicembre 2008; Regione Lazio, Assessorato alla Sanità, Dipartimento Sociale, Direzione Tutela della Salute e Sistema Sanitario Regionale, Area Pianificazione Sanitaria, Protocollo 26146, Oggetto: Precisazione sull'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari e applicazione della Comunicazione del Ministero della Salute del 19 febbraio 2008, 7 marzo 2008; Regione Puglia, Assessorato alle Politiche della Salute, Settore Programmazione e Gestione Sanitaria, Protocollo 241842, Oggetto: Assistenza sanitaria ai cittadini comunitari e applicazione della comunicazione del Ministero della salute del 19 febbraio 2008, 7 maggio 2008; Regione Lombardia, Direzione Generale Sanità, Circolare n.4/SAN 2008, Oggetto precisazioni concernenti l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia.
- ⁶⁹ Intervista a una rappresentante del Comune di Napoli, Napoli, 22 febbraio 2013.
- ⁷⁰ Intervista alla responsabile di un'organizzazione operante presso l'insediamento di Cupa Perillo, Scampia, Napoli, 22 febbraio 2013.
- ⁷¹ Intervista a un medico della Caritas di Roma, 12 settembre 2012.
- ⁷² Intervista ad un operatore dell'associazione Sentiero non violento, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ⁷³ Secondo quanto previsto dalla legge 104/92 l'attività dell'insegnante di sostegno specializzato è rivolta alla classe in cui è iscritto un alunno in situazione di handicap. Insieme ai docenti della classe identifica i bisogni educativi speciali dell'alunno e attraverso il gruppo operativo d'istituto propone e costruisce insieme alla famiglia il piano educativo individualizzato dell'alunno. Il docente di sostegno specializzato ha anche il ruolo di facilitatore della comunicazione e della relazione tra docenti, alunno in situazione di handicap, alunni della classe e altri soggetti interessati all'integrazione quali: famiglia, personale ASL, educatori, studenti mediatori, assistenti all'autonomia e alla comunicazione. Si veda Presidenza della Repubblica, *Legge n. 104, Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, 5 febbraio 1992, disponibile su <a href="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992-02-05;104!vig="http://www
- ⁷⁴ Intervista ad una volontaria del MOCI, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ⁷⁵ Intervista a uomo rom rumeno, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ⁷⁶ Istituto Ricerche Educative e Formative, *Rom, Sinti, Caminanti e Comunità Locali, Studio sulle popolazioni Rom, Sinte e Camminanti presenti nelle Regioni Convergenza, Report Finale*, maggio 2010, p. 43, disponibile su

http://www.retepariopportunita.it/Rete Pari Opportunita/UserFiles/programmazione 2007 2013/Elaborato%20di%20sintesi%20ricerca%20lref%20su%20Rom%20ClG%200382566771.%20doc.pdf.

- ⁷⁷ Ibidem.
- ⁷⁸ Ibidem.

- ⁷⁹ Ibidem.
- ⁸⁰ UNAR, Strategia Nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti, op. cit., p. 75.
- 81 Intervista ad un'operatrice del Consultorio Pediatrico, Torino, 1 febbraio 2013.
- 82 Ihidem
- 83 Intervista a volontaria laureata in ostetricia, Palermo, 15 febbraio 2013.
- ⁸⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, Office of the High Commissioner for Human Rights, UN Experts *Let's not accept another lost generation of Roma*, 8 aprile 2012, disponibile su:

http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12046&LangID=E.

- ⁸⁵ Ringold, D., Orenstein, M.A. e Wilkens E., *Roma in an expanding Europe: breaking the poverty cycle*, 2005, disponibile su http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/roma_in_expanding_europe.pdf. Gli alti tassi di natalità delle comunità rom che vivono in Italia sono combinati ad alti tassi di mortalità infantile: tre volte più alti della media nazionale. Si veda Parlamento europeo, Directorate-general for internal policies, Policy Department, Citizen's rights and Constitutional affairs, *Measures to Promote the Situation of Roma EU Citizens in the European Union*, 2011, p. 180 disponibile su http://www.lse.ac.uk/businessAndConsultancy/LSEConsulting/pdf/Roma.pdf. Si veda anche Monasta L., *La condizione di salute delle persone rom e sinti nei campi nomadi*, in *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia. Atti del convegno*, Università degli Studi Milano Bicocca, 16-18 giugno 2010, Giuffrè editore, 2011.
- ⁸⁶ Si vedano i dati tratti dal Seminario *Zingari e società*, dell'Opera Nomadi, Roma, 1991, riportati nel testo UNICEF ICDC, *Crescere zingaro*, Firenze 1993, pag. 64, disponibile su

http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight_gypsies_low_ita.pdf.

- ⁸⁷ Bertolini G. et al., Rivista italiana di pediatria, 17, 1992, riportato nel testo UNICEF ICDC, *Crescere zingaro*, op. cit., pag. 66. ⁸⁸ Il censimento in merito risale al 2008 ed è citato in Senato della Repubblica, XVI Legislatura, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e camminanti in Italia*, op. cit., p. 45.
- 89 Intervista a un medico della Caritas di Roma, Roma, 12 settembre 2012.
- ⁹⁰ Intervista a un rappresentante di un'organizzazione presente negli insediamenti, Roma, 12 novembre 2012.
- ⁹¹ La Stampa, *Roma, incendio in un campo nomadi. Muore un bambino, grave il fratello*, 27 agosto 2010, disponibile su http://www1.lastampa.it/redazione/cmsSezioni/cronache/201008articoli/57977girata.asp.
- ⁹² La Repubblica, *Fiamme in una baracca in via Appia. Muoiono quattro fratellini rom*, 6 febbraio 2012, disponibile su http://roma.repubblica.it/cronaca/2011/02/06/news/campo nomadi-12145104/.
- ⁹³ La Repubblica, *Filo elettrico scoperto, muore bimbo rom di un anno*, 3 agosto 2011, disponibile su http://roma.repubblica.it/cronaca/2011/08/03/news/filo elettrico scoperto muore bimbo rom di un anno-19974620/; Il Giornale, *Roma, una nuova tragedia in un campo nomadi: bimbo di un anno folgorato da una scarica elettrica*, 3 agosto 2011, disponibile suhttp://www.ilgiornale.it/news/roma-nuova-tragedia-campo-nomadi-bimbo-anno-folgorato.html.
- ⁹⁴ Il Corriere della Sera, *Trovato corpo sedicenne affogato nel Tevere*, 1 agosto 2012, disponibile su http://roma.corriere.it/roma/notizie/cronaca/12 agosto 1/ritrovato-corpo-sedicenne-affogato-tevere-2011272099448.shtml.
 ⁹⁵ Si veda Associazione 21 luglio, *Sottoscrizione per Natalia*, 24 febbraio 2013, disponibile su

http://www.21luglio.org/index.php/notizie/190-sottoscrizione-qper-nataliaq.

- ⁹⁶ Si veda il capitolo sul diritto all'alloggio. Sull'assenza di un'offerta di alternative adeguate risultano emblematiche le parole che l'ex vice-sindaco Sveva Belviso ha rivolto ad un signore rom durante un servizio del telegiornale TG 3 Lazio: «Se voi pensate che questo non è un miglioramento, con le vostre valigie, il letto grande... dove ve pare a voi, andate dove ve pare. E non entrate nel campo! Nel campo ci sono delle regole che vanno rispettate. Allora, se lei vuole stare a Roma vive in un campo autorizzato. Se lei non vuole stare a Roma se ne va dove je pare a lei, fuori da Roma», disponibile su http://www.youtube.com/watch?v=UlrrgaX1cyQ.
- ⁹⁷ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali*, art. 12, op. cit.
- ⁹⁸ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Raz*ziale, art. 5 op. cit.
- 99 Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, *General Recommendation n. 30, Discrimination Against Non Citizens*, 1 ottobre 2004, para. 29 e 36, disponibile su

 $\underline{http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\%28Symbol\%29/e3980a673769e229c1256f8d0057cd3d}.$

¹⁰⁰ Comitato delle Nazioni Unite per l'eliminazione della discriminazione razziale, *General Recommendation n. 27*, para. 33 e 34, op. cit.

CAPITOLO VII

IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE

7.1. IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE NELLA NORMATIVA INTERNAZIONALE

Il diritto all'istruzione dei minori è riconosciuto dall'art. 28 comma 1 della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza la quale sancisce: «Gli Stati parti riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione, e in particolare, al fine di garantire l'esercizio di tale diritto in misura sempre maggiore e in base all'uguaglianza delle possibilità: a) rendono l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; b) incoraggiano l'organizzazione di varie forme di insegnamento secondario sia generale che professionale, che saranno aperte e accessibili a ogni fanciullo, e adottano misure adequate come la gratuità dell'insegnamento e l'offerta di una sovvenzione finanziaria in caso di necessità; c) garantiscono a tutti l'accesso all'insegnamento superiore con ogni mezzo appropriato, in funzione delle capacità di ognuno; [...] e) adottano misure per promuovere la regolarità della

frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono della scuola»¹ ².

Oltre alla Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, molteplici sono gli strumenti internazionali che annoverano tra i loro diritti quello all'educazione e all'istruzione: prima fra tante è la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948³, seguita dall'articolo 13 del Patto Internazionale per i Diritti Economici, Sociali e Culturali nel quale si riconosce: «il diritto di tutti all'istruzione [...]» che miri al «pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali»⁴. Anche l'articolo 5(e)(v) della Convenzione Internazionale per l'Eliminazione di ogni Forma di Discriminazione Razziale richiede agli Stati parte di «garantire [...] a tutti, senza distinzione di razza, colore, origini nazionali o etniche [...] il diritto all'istruzione [...]»⁵ 6.

IL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE: IL COMMENTO GENERALE N. 137

Il Commento Generale 13 del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite chiarisce il valore dell'educazione sia come diritto fondamentale sia come elemento chiave per l'esercizio degli altri diritti inerenti la persona umana. Il diritto all'istruzione, infatti, è lo strumento che permette a chi si trova in situazione di marginalizzazione economica e sociale di uscire dalla condizione di povertà e di partecipare alla vita della loro comunità. Si riconosce, inoltre che il diritto all'istruzione deve essere accessibile a tutti senza discriminazione, chiarendo che l'accessibilità in tal senso deve rivestire tre dimensioni:

- Non discriminazione ossia il diritto all'istruzione deve essere accessibile a tutti e in fatto e in diritto, soprattutto verso coloro che si trovano in situazione di vulnerabilità;
- Accessibilità fisica ossia l'insegnamento deve essere impartito in un luogo ragionevolmente accessibile (per esempio in una scuola di quartiere);
- Accessibilità economica ossia l'educazione deve essere economicamente a portata di tutti.

Si ricorda inoltre come anche la Carta Sociale Europea riveduta preveda il principio di non discriminazione in relazione al diritto dei bambini ed adolescenti all'istruzione (art. 17 e art. E).

Al pari degli strumenti internazionali citati, la Costituzione Italiana riconosce all'articolo 34 il diritto all'istruzione come garantito a tutti, dispone il carattere obbligatorio e gratuito dell'istruzione inferiore riconoscendo al contempo il diritto dei capaci e dei meritevoli anche se privi di mezzi di raggiungere i gradi di studio più alti. Tale diritto va garantito ad ogni individuo senza discriminazioni e su base paritaria⁸.

7.2. I BAMBINI ROM E LA SCUOLA IN QUATTRO CITTÀ

Nella maggior parte degli insediamenti formali la freguenza scolastica dei minori rom è sostenuta da un servizio di accompagnamento scolastico predisposto dall'Amministrazione comunale. Le spese per i vari servizi variano molto da Comune a Comune e se in alcune città sono le stesse Amministrazioni a provvedere all'accompagnamento scolastico, in altre sono le organizzazioni del terzo settore ad occuparsene. I progetti per la scolarizzazione dei minori rom hanno come azioni comuni nelle diverse città l'accompagnamento scolastico, l'assistenza alle famiglie all'atto delle iscrizioni e al disbrigo delle pratiche scolastiche e, in alcuni casi, la mediazione tra il corpo docente e i genitori dell'alunno.

ROMA

Nei progetti di scolarizzazione dei minori rom che abitano nella Capitale, nel periodo preso in esame dalla ricerca, sono coinvolti 4 organizzazioni⁹. I fondi per l'anno scolastico 2011–2012 ammontano a 2.000.000 di euro a cui occorre aggiungere il costo del trasporto scolastico per 1.300.000 euro, delle attività educative e ludico ricreative, delle vacanze scolastiche e/o dei progetti finalizzati a contrastare la dispersione scolastica, per un totale che ammonta a circa 3.600.000 euro¹⁰.

Per l'anno scolastico 2011 – 2012 il servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom presenti nei «villaggi attrezzati» della Capitale è stato disciplinato da un Capitolato speciale di appalto, emanato dal Dipartimento XI – Ufficio Scolarizzazione Rom – del Comune di Roma, e ha interessato 1.306 mi-

nori, contro i 1.205 dell'anno scolastico precedente. Il servizio ha riguardato anche i 420 minori presenti in 8 insediamenti "tollerati" (La Barbuta, Salviati I, Salviati II, Foro Italico, La Martora, Tor de' Cenci, via del Baiardo e Monachina¹¹) e i 22 minori presenti nel centro di prima accoglienza di via Amarilli.

MILANO

Fino al 2011 il Comune di Milano promuove un progetto di mediazione scolastica nelle scuole primarie della città grazie all'erogazione di un finanziamento di 480.000 euro¹². Successivamente sono gli enti gestori interni agli insediamenti ad essere incaricati di affiancare le famiglie rom nel percorso scolastico dei rispettivi figli.

L'ex Ufficio Nomadi del Comune di Milano¹³ monitora la scolarizzazione dei soli minori rom che vivono nei "campi" formali della città. Nessun dato invece esiste per i bambini e i ragazzi che vivono negli insediamenti informali. Secondo i dati forniti dagli operatori dell'ex Ufficio Nomadi tutti i minori degli insediamenti formali in età scolare (ad eccezione del "campo" di via Idro i cui dati non sono pervenuti al Comune) sono stati iscritti alla scuola dell'obbligo nell'anno 2011-2012 (73 iscritti nella scuola primaria, 33 in quella secondaria di primo grado e 5 in quella secondaria di se-

condo grado). Dal monitoraggio della frequenza della sola scuola dell'obbligo, secondo l'ex Ufficio Nomadi soltanto 29 bambini della scuola primaria e 10 delle medie hanno frequentato tra il 50% e l'80% delle ore scolastiche¹⁴. Il Comune di Milano negli anni passati al fine di mediare nei rapporti tra corpo docente e genitori degli alunni ha assunto per ogni insediamento due mediatrici generalmente residenti in loco. Nonostante le risorse finanziarie e umane da anni investite nella scolarizzazione, tuttavia, i risultati raggiunti non si sono rivelati esaltanti.¹⁵

TORINO

A Torino il servizio di accompagnamento scolastico è riconosciuto dal Servizio Assistenza Scolastica Scuole dell'Obbligo come elemento indispensabile per assicurare la scolarizzazione dei minori rom¹⁶. Per l'insediamento formale di via Germagnano è prevista, interna all'insediamento, l'organizzazione di un "nido familiare" con un centro gioco e l'attivazione di un servizio per l'accompagnamento per famiglie con particolari fragilità. L'Ufficio Mondialità¹⁷ del Comune di Torino, che lavora in collaborazione con le istituzioni scolastiche, le Divisioni interessate, le Circoscrizioni e con associazioni e cooperative, si occupa anche delle preiscrizioni scolastiche, comunicando alle scuole i nominativi dei bambini presenti nei vari insediamenti cittadini e la fascia d'età. Sono poi i genitori a recarsi nella scuola per formalizzare l'iscrizione. Viene previsto, per le "aree sosta attrezzate" e distanti dagli istituti scolastici un servizio scuolabus. L'Ufficio Mondialità supporta anche l'inserimento scolastico dei minori stranieri, e quindi anche dei minori rom che non hanno la cittadinanza italiana.

Nello stesso anno scolastico preso in esame (2011-2012), a Torino sono risultati iscritti 454 bambini e ragazzi rom nelle scuole primarie e secondarie di primo grado (contro i 412 nell'anno scolastico 2010-2011), prove-

nienti dalle quattro "aree sosta autorizzate" ¹⁸ e dagli insediamenti informali di via Germagnano, Lungostura Lazio, Corso Tazzoli, Strada Basse di Stura, Strada Druento/Continassa.

NAPOLI

Il Comune di Napoli impegna consistenti somme per gli interventi a sostegno della scolarizzazione dei minori rom nel «villaggio della solidarietà» di Secondigliano. Nel 2011 stanzia 600.000 euro, di cui circa la metà destinati agli enti del terzo settore e i rimanenti alle società di trasporto che si

occupano di gestire l'accompagnamento scolastico¹⁹. Tuttavia, secondo gli operatori intervistati *«per i minori rom che vivono nei campi la situazione scolastica* è *tragica*, è *terribile. Siamo a livelli di analfabetismo anche coi ragazzi di quinta elementare»*²⁰. Nel 2012, a causa della mancanza di fondi, il servizio di accompagnamento scolastico risulta ridimensionato: i mediatori scolastici non lavorano più ed è attivo esclusivamente il servizio di trasporto verso le scuole, indispensabile dato che il *«villaggio della solidarietà»* di Secondigliano è collocato presso una strada a scorrimento veloce, non percorribile a piedi, distante dalle scuole, dai servizi e dai trasporti pubblici²¹.

Nell'anno di riferimento a Napoli hanno frequentato la scuola dell'obbligo 331 alunni rom, a fronte di una stima di minori in età scolare residenti nei "campi" autorizzati e spontanei di 771 minori. La scolarizzazione dei rom sembrerebbe fermarsi quindi al di sotto del 50% per i minori che vivono nei "campi" autorizzati e negli insediamenti spontanei della città campana²².

7.3. L'ACCESSO ALL'ISTRUZIONE E LA FREQUENZA SCOLASTICA

L'abbandono e la frequenza scolastica discontinua da parte dei minori rom in età scolare risultano un problema diffuso che viene rilevato

in tutti gli insediamenti delle città oggetto di questo rapporto, ad eccezione dell'insediamento leccese di Panareo, dove secondo i risultati emersi da una ricerca la dispersione scolastica non costituirebbe una criticità²³.

Per i minori rom di recente immigrazione la difficoltà di comprensione e padronanza della lingua risulta essere fonte di difficoltà²⁴, mentre il flusso stagionale di andata e ritorno dal Paese di origine, in particolare da parte dei rom comunitari, costituisce un ulteriore fattore di intralcio alla continuità del percorso scolastico. A ciò si aggiungono il disagio economico di numerose famiglie e la difficoltà di instaurare un rapporto continuativo e partecipato tra genitori e ambiente scolastico.

IL COINVOLGIMENTO DEI GENITORI

L'esistenza di un rapporto proficuo tra scuola e famiglie ha un ruolo chiave nel determinare il successo scolastico dei minori. Quando i genitori diventano soggetti attivi nella relazione casa-scuola, la scolarizzazione dei minori viene influenzata positivamente in termini di frequenza e profitto. Tale rapporto può essere costruito attraverso una volontà reciproca ed una corresponsabilità condivisa. Tuttavia, a volte si incontrano grosse difficoltà a instaurare un rapporto: «Da una parte ci troviamo una sorta di muro di fronte alle famiglie rom, vuoi perché non riconoscono l'importanza della scuola, vuoi perché non riconoscono certi limiti dei loro figli, dall'altra è anche vero che la scuola non è pronta ad accogliere persone provenienti da culture altre»²⁵.

Altre volte invece il risultato di una mediazione prettamente assistenzialista ottiene risultati opposti agli obiettivi da raggiungere: «Non c'è collaborazione coi genitori, per niente. I genitori sono completamente deresponsabilizzati: la mattina c'è qualcuno che va a prendere i bambini e poi qualcuno che li riporta, i figli i compiti non li devono fare, a scuola i genitori non ci vanno mai, non conoscono gli insegnanti, non sanno neanche dove sta la scuola»²⁶.

Quando invece la partecipazione dei genitori si innesca in maniera efficace, come avvenuto a Lecce, i risultati in termini di frequenza e consapevolezza del ruolo della scolarizzazione come percorso privilegiato per l'inclusione lavorativa e sociale sono evidenti: «La maggior parte dei ragazzi rom sono seguiti dalle famiglie, quindi affermare che le famiglie non seguano tanto i propri figli è un luogo comune da sfatare».²⁷

Tuttavia, i principali e specifici ostacoli che un minore rom affronta nel godimento del diritto all'istruzione sono prevalentemente riconducibili all'emarginazione legata alla presenza di stereotipi e pregiudizi profondamente radicati nell'immaginario collettivo, e alle violazioni e alla discriminazione subite nell'ambito del diritto a un alloggio adeguato.

Isolamento spaziale, inadeguatezza e precarie condizioni igienico-sanitarie degli insediamenti formali e informali, sgomberi forzati, difficoltà dei minori a rapportarsi in classe in maniera paritaria con i coetanei non rom: sono questi gli elementi riscontrati, affiancati alla condizione di disagio economico di numerose famiglie, che incidono drasticamente sul percorso scolastico di un minore rom, così riassunti da una mamma residente nel "campo" Vaglio Lise di Cosenza:

«La preoccupazione per la sopravvivenza, la difficoltà a garantire igiene e vestiti puliti, il timore che i bambini possano essere presi in giro dai compagni, rendono difficile la frequenza a scuola»²⁸.

7.3.1. I bambini rom vengono a scuola «in modo improprio, con vestiti strappati, maleodoranti, sporchi»²⁹

La precarietà e l'inadeguatezza dell'alloggio hanno evidenti conseguenze sulla possibilità di curare la propria igiene personale, andando a incidere sulle relazioni sociali degli alunni rom, con forti ricadute sulla frequenza scolastica e quindi sul diritto all'istruzione.

La dirigente di una scuola media napoletana sottolinea come il problema dell'inserimento scolastico dei minori rom risieda principalmente nell'inadeguatezza delle condizioni abitative:

«Nelle baracche di legno oppure di lamiera non c'è acqua, luce, ci sono gli insetti per cui combattiamo il fatto che dalla cartella escono gli scarafaggi. A me interessa che questi ragazzi che sono miei allievi abbiamo una vita dignitosa anche perché la pedagogia, la scienza dell'educazione, l'antropologia insegnano che un tenore di vita civile influisce sull'apprendimento, sulla voglia di frequentare la scuola»³⁰.

Un'insegnante di un istituto comprensivo di Torino rileva:

«La disfrequenza dei bambini del campo è molto più alta, se vivi in una situazione come quella è più difficile ad esempio arrivare a scuola pulito e non sentirsi a posto dal punto di vista della pulizia crea già un problema. Ho un alunno che quando piove si cambia a scuola, si mette le scarpe della palestra perché le altre sono troppo infangate. E' lui che chiede di potersi cambiare. Poi ci sono bambini che si lavano alla fontanella, che arrivano ancora un po' bagnati perché con l'acqua si sistemano i capelli. Per loro è importante»³¹.

Anche a Palermo e a Cosenza viene evi-

denziato come l'inadeguatezza dell'alloggio costituisca un grave ostacolo per gli alunni rom.

Una donna del "campo" de La Favorita a Palermo, a questo proposito nota:

«Ogni tanto le maestre si lamentano dei bambini, perché vanno sporchi a scuola, sempre con gli stessi vestiti, e gli altri bambini dicono alle loro madri che ci sono i bambini che puzzano. E le madri si lamentano. È vero che alcuni bambini vanno sporchi a scuola, ma è perché non c'è sempre acqua e non possono lavarsi»³².

Un'operatrice dell'insediamento cosentino di Vaglio Lise riassume:

«La condizione di vita dei rom nel campo non permette ai bambini di arrivare puliti a scuola come vorrebbero»³³.

7.3.2. «Il campo è lontano»³⁴

L'ubicazione degli insediamenti formali, in luoghi al di fuori del tessuto urbano e distanti dagli istituti scolastici, ostacola l'accesso all'istruzione per gli alunni rom. Non tutte le Amministrazioni comunali fanno fronte in maniera soddisfacente a questo problema. Una problematica diffusa è quella dell'assenza di mezzi pubblici in prossimità dei "campi" che permettano il trasporto dei minori rom verso le scuole frequentate. Quando i trasporti sono assicurati da scuolabus pubblici, questi si rivelano insufficienti non potendo garantire l'entrata e l'uscita degli alunni secondo gli orari scolastici.

Sui «villaggi attrezzati» e la loro lontananza dal tessuto urbano così si esprime un funzionario dell'Ufficio Scolarizzazione Rom del Comune di Roma:

«Il progetto dei mega-campi ai limiti delle città rende la mobilità dei rom difficilissima, li condanna a non essere autonomi negli spostamenti e quindi a non poter neanche accompagnare i figli a scuola. C'è sempre bisogno del pulmino del Comune!»³⁵.

Un'insegnante di un istituto romano racconta:

«Il bambino rom arriva sempre in ritardo, alle 9.30 ed esce prima, alle 12.30. Il risultato è che ci sono delle materie di cui non sa nemmeno l'esistenza e ci sono professori che non lo conoscono. Nella migliore delle ipotesi questi bambini perdono 10 ore a settimana! Il diritto allo studio viene violato»³⁶.

Aggiunge una piccola rom del medesimo Istituto Comprensivo:

«lo ogni giorno perdo quasi tre ore di scuola per il trasporto. lo dovrei uscire alle 14.10 ed esco alle 12. Entro la mattina alle 9. Salto quasi sempre la lezione di matematica perché ce l'ho alla prima e ultima ora. lo la matematica non la so»³⁷.

La lontananza dell'insediamento dai servizi di trasporto pubblico rappresenta una costante che si ripropone anche a Milano dove una madre rom racconta:

«Abbiamo fatto richiesta per fare arrivare il pulmino, perché i bambini non possono andare da soli e se non hai la macchina, gli altri ti possono accompagnare una volta, due volte... Ma [coloro che gestivano lo scuolabus] non lo facevano arrivare fino al campo e così facciamo prima a portarli a scuola noi. Ma qui vicino passano i tir quindi a piedi è pericoloso»³⁸.

Nel capoluogo lombardo insediamenti come quello di Chiesa Rossa, via Martirano e via Novara sono praticamente irraggiungibili coi mezzi pubblici dato che, dopo l'ultima fermata del mezzo di trasporto utile, per arrivare all'insediamento è necessario percorrere lunghi tratti a piedi spesso non in condizioni di sicurezza.

A Torino c'è un solo scuolabus addetto al trasporto dei bambini rom residenti nei diversi insediamenti che frequentano le scuole materne o elementari. Come racconta un'operatrice del terzo settore:

«Il pulmino è per le famiglie in difficoltà. Quelle che hanno un mezzo si occupano di accompagnare i figli. Le nuove iscrizioni saranno in scuole più vicine, prima c'era il pulmino per tutti e dunque i bambini sono attualmente iscritti anche in scuole più lontane, in macchina ci si impiega 10 minuti, ma quando si hanno 5 figli non si riesce ad andare tutti in auto. La frequenza non costante è legata anche al contesto, la mattina fa freddo, è sottozero, la stufa è spenta»³⁹.

Dalle testimonianze raccolte all'interno dell'insediamento di Lecce, nell'anno scolastico 2012-2013 per circa un mese lo scuolabus ha sospeso il proprio servizio per problemi di manutenzione, portando i minori rom ad accumulare numerose assenze ed evidenti lacune scolastiche. Inoltre, nell'area esterna all'insediamento non è prevista un'apposita piazzola di sosta per il pulmino. Diverse sono state le richieste avanzate dal Comune di Lecce dal dicembre 2009 all'ANAS per la predisposizione di una piazzola di sosta per la fermata dell'autobus lungo la statale 7 TER Lecce - Campi Salentina, ma non hanno avuto seguito. Al riguardo, un'assistente sociale precisa:

«La questione relativa alla creazione di una piazzola di sosta non è stata ancora risolta per una questione burocratica – più precisamente per incompetenza amministrativa per l'esproprio dell'area necessaria per la piazzola di sosta – ma resta un obiettivo da raggiungere»⁴⁰.

A Cosenza la tabella oraria del servizio di trasposto scolastico predisposta dal Comune di Cosenza penalizza fortemente i minori rom. I bambini rom perdono infatti una media di due ore al giorno di lezione, una all'inizio e una alla fine della mattinata, cosa che inevitabilmente incide sul loro rendimento scolastico. Ci sono materie in cui i bambini non hanno alcun voto perché non hanno mai svolto neanche un'ora del programma previsto. Una mediatrice culturale racconta che per tale ragione «a volte i bambini vanno via dalla scuola piangendo, sentono di essere vittime di una grande ingiustizia»⁴¹. Gli imdirigenti dell'Amministrazione piegati cosentina, interpellati dai ricercatori dell'Associazione 21 luglio in merito, giustificano questa inadempienza parlando di scarsità di risorse.

7.3.3. Sgomberi forzati

Il diritto all'istruzione dei bambini rom residenti negli insediamenti informali, oltre a risentire delle criticità relative all'inadequatezza dell'alloggio e a quelle legate alle carenze del trasporto scolastico, viene ripetutamente minacciato dagli sgomberi forzati. Tali operazioni, che costituiscono di per sé una grave violazione dei diritti umani, pongono i minori rom in una situazione di vulnerabilità rispetto a ulteriori violazioni di diritti umani, tra cui il diritto all'istruzione. Uno sgombero forzato determina la brusca e improvvisa interruzione del percorso scolastico già intrapreso e la conseguente ricerca di un nuovo riparo da parte della famiglia, impedisce ai bambini di dedicarsi alle attività didattiche. Spesso nel corso di operazioni di sgombero forzato avviene la distruzione di beni privati, tra cui anche libri di scuola e altro materiale didattico. Anche quando le famiglie coinvolte trovano nuovo riparo in un'altra parte della città, questo comporta un ostacolo per la ripresa del percorso scolastico, dato dall'ubicazione del nuovo insediamento, spesso distante dall'istituto frequentato prima dello sgombero forzato. Infine, gli sgomberi forzati, replicando altrove l'inadeguatezza dell'alloggio, reiterano le ricadute sul diritto all'istruzione legate all'assenza di accesso ai servizi primari e all'assenza di spazi adeguati per dedicarsi allo studio.

SGOMBERI FORZATI E INTERRUZIONE SCOLASTICA A ROMA

Nel quadro del *Piano Nomadi* avviene lo sgombero forzato dal "campo tollerato" di Casilino 900⁴². Nel febbraio 2010 le 618 persone da anni residenti nell'insediamento vengono definitivamente trasferite nei «villaggi attrezzati» del Comune di Roma. Gli effetti prodotti dal trasferimento sono devastanti soprattutto per i minori rom. Tra questi ultimi, 37 perdono l'anno scolastico.

Nel 2012 vengono sgomberate forzatamente le famiglie rom residenti nell'insediamento "tollerato" di Tor de' Cenci, parte di esse viene trasferita nel nuovo «villaggio attrezzato» La Barbuta, a circa 15 km di distanza dal precedente insediamento. Per salvaguardare la continuità didattica viene deciso che i minori iscritti proseguano il percorso di studio nelle scuole del Municipio di residenza, estremamente lontane dal nuovo «villaggio». Il Comune di Roma ha messo a disposizione due linee dedicate al trasporto dei bambini rom da La Barbuta verso le proprie scuole, ma le distanze comportano lunghi tempi di percorrenza. La preside di una scuola evidenzia come «la loro frequenza a scuola si è ridotta. Sarebbe più logico se i bambini frequentassero le scuole vicino a La Barbuta. Così, invece, sono in balia dei trasporti e non possono fare il tempo pieno»⁴³.

Una ragazza, che da quando vive a La Barbuta impiega circa due ore per raggiungere la propria scuola, racconta: «Così non riesco più a vivere, voglio mollare tutto. L'istituto è troppo lontano, quando arrivo sono già a pezzi e fatico a concentrarmi»⁴⁴.

7.3.4. Accessibilità economica

Un ulteriore ostacolo deriva dalla scarsità di misure volte a favorire l'accessibilità all'istruzione da parte dei nuclei familiari in condizioni di povertà. Non tutte le famiglie hanno la disponibilità economica per acquistare i libri per i figli che frequentano la scuola e per pagare la retta per l'erogazione del servizio di mensa scolastica. Una madre residente nell'insediamento de La Favorita di Palermo osserva al riguardo:

«I libri per mia figlia che va in terza media io li ho comprati quest'anno, e ancora non mi hanno dato la cedola⁴⁵, se io aspettavo loro mia figlia come poteva studiare se non le compravo io i libri? Magari la borsa di studio, ho fatto domanda tre volte, ma ancora non mi hanno dato niente. Ma la scuola lo sa che noi non lavoriamo, che non abbiamo stipendio, dovrebbero aiutarci loro almeno in questo con i bambini. Se i nostri figli rimangono a scuola fino alle 16, devi pagare la mensa e se non paghi tutti i bambini mangiano e i nostri bambini guardano perché non mangiano e quindi devi preparare da casa e portare loro da mangiare. Se rimane da mangiare, perché non lo danno pure ai nostri bambini?

7.3.5. «A scuola mi sento trattato diversamente, mi sento escluso»⁴⁷

Già in precedenti rapporti⁴⁸ è emerso come l'emarginazione dei minori rom a Roma non sia solo spaziale ma anche sociale e didattica: i docenti notano che il lavoro in classe con i

bambini rom provenienti da situazioni di disagio abitativo e sociale è piuttosto impegnativo perché i bambini dimostrano di avere lacune didattiche rispetto ad altri bambini della stessa classe che frequentano. Gli insegnanti intervistati riferiscono di trovarsi a decidere se dover procedere con il programma didattico stabilito con la maggior parte della classe e allo stesso tempo impegnare i bambini rom in attività di apprendimento parallele, affinché possano recuperare con loro parti del programma che gli altri alunni hanno già assimilato e appreso. Questo provoca una situazione di emarginazione didattica dei bambini rom, con il risultato che questi ultimi si sentono e vengono percepiti come diversi dagli altri.

Un'operatrice del "campo" di Vaglio Lise a Cosenza spiega come, nella sua lunga esperienza di accompagnamento alla scolarizzazione, spesso si sia imbattuta in bambini rom "abbandonati" in classe, lasciati soli a giocare davanti alla lavagna, mentre i compagni non rom risultavano impegnati a svolgere i compiti. La ragione di questi episodi – a parere dell'operatrice – risiede nel fatto che gli insegnanti quardano con diffidenza l'idea di una possibile integrazione e temono che la presenza dei bambini rom in classe possa produrre un rallentamento nella programmazione didattica. «E così - conclude - succede di sentire i bambini rom che si riferiscono ad alcune materie di studio come "le materie degli altri"»⁴⁹.

Anche a Napoli alcune testimonianze indicano una sorta di "trattamento differenziale" da parte dei docenti nei confronti dei bambini rom, ai quali non viene chiesto di svolgere, per motivi che non sono stati esplicitati, le stesse attività degli altri compagni. I genitori rom sembrano confermare queste impressioni in merito alle problematiche legate ad un trattamento differenziale, da parte dei docenti, e non abbastanza attento alla condizione di svan-

taggio iniziale da cui partono i bambini rom⁵⁰. Tali atteggiamenti si traducono in azioni percepite come discriminatorie dagli stessi alunni. Un minore intervistato presso l'insediamento di Scampia, a Napoli, riporta un'esperienza negativa circa il proprio percorso scolastico:

«A scuola mi sento trattato diversamente. Mi sento escluso, si comportano male con me. Non mi piace, non mi sento a mio agio. Non sono l'unico rom, siamo noi 3 fratelli in una classe»⁵¹.

Le parole riferite da un testimone privilegiato confermano tale tendenza:

«I minori non vengono adeguatamente coinvolti nelle attività didattiche, tanto che dopo anni di frequentazione più o meno regolare della scuola, essi non sanno nemmeno leggere e scrivere»⁵².

Riporta infine un'operatrice del "campo" di Secondigliano:

«Ci sono delle scuole dove ho lavorato in cui i bambini erano completamente ghettizzati; il preside mi ha chiesto di prendere tutti i bambini rom dalle classi, di portarli in una classe diversa dove sarei stata io con loro. Il livello di scolarizzazione era diverso. Ovviamente in questa scuola i bambini rom neanche li bocciavano! Questa era la loro politica: basta che facevano numero e si promuovevano tutti. Così i rom arrivano in V elementare che non sanno niente, non sanno né leggere né scrivere»⁵³.

Capita anche che le scuole mostrino una particolare "tolleranza" nei confronti dei minori rom, per cui possono anche fare l'80% di assenze senza che questo si traduca in una bocciatura.

Un volontario dell'Opera Nomadi presso il campo di San Nicolò d'Arcidano riferisce a riquardo:

«Il problema è lo stesso di tutta Italia, cioè i bambini non imparano come gli altri bambini perché, ovviamente questa non è una cosa ufficiale, gli insegnanti li fanno passare, li promuovono anche se non dovrebbero promuoverli oppure non li seguono abbastanza,

non sono seguiti a casa, ovviamente tornano a casa e non trovano l'ambiente sociale che può trovare un altro bambino. Ma poi, se fosse solo per la scuola, gli insegnanti non sanno come rapportarsi»⁵⁴.

PER I MINORI ROM GLI INDICATORI SONO DIVERSI

Secondo il decreto legislativo n. 59 del 2004, «ai fini della validità dell'anno per la valutazione degli allievi è richiesta la frequenza di almeno tre quarti dell'orario annuale personalizzato⁵⁵» pari a una frequenza del 75%. Alcune Amministrazioni sembrano però aver trovato una soluzione al problema del basso tasso di frequenza scolastica dei minori rom. Da alcuni anni il Comune di Roma elabora i dati relativi alla frequenza scolastica dei minori rom utilizzando, solo per loro, una tabella che prevede quattro fasce di frequenza: regolare (70%–100%), media (40%–70%), scarsa (0,1%–40%), nulla (0%)⁵⁶. Grazie a tale diverso indicatore le autorità possono concludere che durante gli ultimi anni scolastici più del 50% dei minori rom ha frequentato in maniera media e regolare.

Anche il Comune di Torino utilizza per i minori rom specifici indicatori di frequenza scolastica. Grazie ad essi l'Amministrazione torinese, in riferimento ai minori rom, può stabilire al termine dell'anno scolastico, una percentuale del 47% di frequenza sporadica o nulla (0-30%), 10% di quella saltuaria (con frequenza dal 31% al 49% dei corsi), ed il 43% di quella continua (50-100%)⁵⁷.

È stato possibile rilevare che le problematiche legate all'insuccesso scolastico vengono spesso collegate prevalentemente alle specificità culturali delle comunità rom⁵⁸. Pregiudizi e stereotipi ampiamente diffusi e radicati nella società maggioritaria si riflettono in ambito scolastico e non mancano casi in cui membri del corpo docente riportino quanto questi abbiano avuto un impatto anche sul loro lavoro in classe. Un'insegnante di italiano per stranieri a Palermo ammette:

«Una cosa che mi è successa all'inizio, quando io non avevo ancora mai lavorato con bambini rom, e che mi ha fatta sentire in colpa, quando ho fatto fare il test di ingresso: una bambina rom ha preso il portacolori. lo inconsciamente ero convinta che fosse di una sua compagna e le ho detto di non prendere le cose degli altri bambini. Lei mi ha giurato che fosse

suo mostrandomi che c'era scritto il suo nome e questo per farti capire che i pregiudizi li abbiamo tutti, pur professandoci aperti a tutte le culture. Quindi lavorare sui pregiudizi è la prima cosa in assoluto»⁵⁹.

Anche all'interno delle classi pregiudizi e stereotipi contribuiscono ad alimentare un clima di emarginazione nei confronti dei bambini rom, come nota un testimone privilegiato:

«In classe purtroppo, però, sono discriminati. C'è proprio questa paura del diverso. Quando c'è un litigio tra minori "tu sì nu zingaro!"60 se lo dicono. La discriminazione c'è, sicuramente, e anche da parte dei genitori italiani. Ti racconto un episodio ricorrente: i pidocchi. Ogni anno c'è la guerra dei pidocchi, poi viene il medico della ASL e gli unici a non avere i pidocchi sono i rom. Però quando scoppia il

caso dei pidocchi si dà sempre la colpa ai rom. Hanno fatto un furto alla scuola? "Eh, saranno i rom"»⁶¹.

7.4. LA TRAPPOLA DELLA DISCRIMINAZIONE

L'istruzione è un diritto fondamentale e un elemento chiave per esercitare gli altri diritti inerenti alla persona umana.

Sia nel 2007 che nel 2011 il Comitato Europeo dei Diritti Sociali ha rilevato una violazione dell'art. 17 da parte dell'Italia nei confronti dei minori rom in quanto «La scolarizzazione dei ragazzi [rom] è molto limitata [...] pertanto la situazione dell'Italia non è conforme all'art. 17§1 della Carta riveduta» (2007) e «che le misure adottate nel periodo di riferimento [2003-2009] non siano sufficienti»⁶². Nel periodo considerato dalla presente ricerca si continua a rilevare l'incapacità delle autorità italiane di garantire il diritto all'istruzione dei minori rom e sinti che vivono in emergenza abitativa, risultando inoltre disatteso quanto sancito dalla Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza all'art. 28, che richiede l'impegno di ogni singolo Stato ad adottare «le misure più adequate per promuovere la regolarità della frequenza scolastica e la diminuzione del tasso di abbandono dalla scuola»63.

Tali disposizioni risultano inoltre violate da campagne di sgomberi forzati che oltre a replicare l'inadeguatezza dell'alloggio provocano l'interruzione coatta dei percorsi scolastici e ne ostacolano gravemente i tentativi di ripresa.

La scelta delle autorità italiane di rispondere al disagio abitativo di parte delle comunità rom attraverso il sistema parallelo, discriminatorio e inadequato dei "campi", non si limita a violare il divieto di discriminazione esclusivamente in ambito abitativo. Tale discriminazione, come si è visto nel presente capitolo, ha fortissime ripercussioni anche sul godimento del diritto all'istruzione, violando quanto stabilito dal Commento Generale 13 del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite, che sottolinea come tale diritto «deve esser accessibile a tutti e in fatto e in diritto, soprattutto verso coloro che si trovano in situazione di vulnerabilità».

L'impossibilità di godere pienamente del diritto all'istruzione è un fattore determinante nell'impedire ai minori rom e sinti che vivono negli insediamenti formali e informali di fruire delle opportunità necessarie per partecipare positivamente alla vita sociale ed economica, ostacolandone di conseguenza la possibilità di scardinare il circolo di povertà ed esclusione in cui sono intrappolate le loro famiglie.

¹ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza*, art. 28.

² Sul diritto all'istruzione e all'educazione si vedano le osservazioni conclusive del Comitato dei Diritti del Fanciullo sull'Italia, 58ma sessione 31 ottobre 2011, nel quale al paragrafo 79 si fa espresso riferimento al diritto all'istruzione in capo ai minori rom: «[Il Comitato] E' inoltre preoccupato dell'esiguo numero di bambini rom iscritti alla scuola primaria e, soprattutto secondaria. Notando la deplorabile situazione economica e l'esclusione sociale sofferta dai Rom, il Comitato è allarmato nel constatare che lo stato parte s'impegna a porvi rimedio essenzialmente tramite delle misure securitarie [...] piuttosto che per delle misure concertate d'integrazione sociale fondate sulla partecipazione degli interessati».

³ Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, art. 26: «1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere equalmente

accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta di istruzione da impartire ai loro figli». http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf.

- ⁴ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali*, art. 13.
- ⁵ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale*, art. 5.
- ⁶ Appare qui opportuno segnalare la Raccomandazione generale n.27 del Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale avente ad oggetto la discriminazione verso i rom. Nello specifico dell'ambito educativo (§ 17–26), la raccomandazione sottolinea la necessità di: favorire l'inclusione dei fanciulli di origine rom, anche al fine di ridurre il tasso di abbandono scolastico, e delle ragazze in particolare; evitare nel sistema scolastico la segregazione, prevedere la possibilità di un insegnamento bilingue oppure in lingua madre, reclutare personale scolastico che appartenga alle comunità rom e promuovere l'educazione interculturale; adottare misure in favore dei fanciulli rom nel campo dell'educazione in cooperazione con i loro genitori; intervenire con determinazione per eliminare ogni forma di discriminazione di carattere razziale verso gli studenti rom; adottare provvedimenti necessari al fine di assicurare l'insegnamento di base, ammettendoli ad esempio temporaneamente nelle scuole locali, creando delle classi provvisorie nei luoghi di sosta, o attraverso l'impiego delle tecnologie moderne dell'insegnamento a distanza; agevolare l'educazione degli adulti al fine di ridurre l'analfabetismo; di diffondere la conoscenza della storia e della cultura rom attraverso i testi scolastici, la pubblicazione e la diffusione di libri e trasmissioni anche nella loro lingua.
- ⁷ Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, Commento Generale n. 13: il diritto all'istruzione, 8 dicembre 1999, disponibile su

http://tbinternet.ohchr.org/ layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f1999%2f10&Lang=en.

- ⁸ La Circolare 207/1986 del Ministero della Pubblica Istruzione "Scolarizzazione degli alunni zingari e nomadi nella scuola materna, elementare e secondaria di I grado" riconosce che la scolarizzazione dei bambini rom costituisce un problema che necessita di esser affrontato con il massimo coinvolgimento sia di tutti gli operatori istituzionalmente interessati al fenomeno, sia della generalità dell'utenza del servizio scolastico. Sottolineando la bilateralità dell'obbligo scolastico richiama l'attenzione sul dovere dello Stato, di facilitare l'integrazione scolastica poiché «così come tutti coloro che risiedono sul territorio italiano [i bambini rom] hanno innanzitutto un pieno diritto di accedere alle nostre scuole, anche se privi della cittadinanza [ed] è bene ribadire che ogni ostilità o diffidenza costituisce una palese violazione dei principi costituzionali e civili». Principio quest'ultimo ribadito successivamente in un contesto più ampio dalla Circolare 5/1994 del Ministero della Pubblica Istruzione "Iscrizione nelle scuole e negli istituti di ogni ordine e grado di minori stranieri privi del permesso di soggiorno. Modifiche e integrazioni del paragrafo 7 della C.M. n. 400 del 31 dicembre 1991, già modificato dalla C.M. n. 67 del 7 marzo 1992" nel quale si stabilisce: «Considerata, inoltre, la necessità di salvaguardare il diritto all'istruzione dei minori stranieri non in regola con la vigente normativa in materia di soggiorno nel nostro territorio, in base alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (New York 20 novembre 1989), ratificata dall'Italia con legge n. 176 del 27 maggio 1991, i capi di istituto delle scuole di ogni ordine e grado dispongono, con le modalità di cui al comma 2 del presente paragrafo, l'iscrizione con riserva dei minori stessi in attesa della regolarizzazione della loro posizione». Inoltre, l'articolo 38 del Testo Unico sull'Immigrazione stabilisce l'obbligo scolastico anche per i minori stranieri, impegnando Stato, Regioni ed enti locali anche tramite l'attivazione di corsi ed iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. Nel Testo Unico sull'Immigrazione il diritto all'istruzione viene formalmente riconosciuto con ampio margine anche grazie al suo articolo 2 nel guale: «Allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello Stato sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti». Tali principi sono poi stati ribaditi dal Decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n.394, "Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286"che all'art. 45 "istruzione", riconosce il diritto/dovere all'istruzione in capo a tutti i minori stranieri indipendentemente dalla loro posizione giuridica, ovvero senza distinzione tra minori regolari o irregolari, con o senza permesso di soggiorno.
- ⁹ ARCI Solidarietà, CDS Focus, Cooperativa Ermes, Eureka1. Il trasporto pubblico è affidato alla società ATAC s.p.a. ed è effettuato con 33 linee dedicate al servizio.
- ¹¹ Di questi attualmente Tor de' Cenci e via del Baiardo non esistono più in quanto sgomberati rispettivamente nel settembre e nel luglio 2012, mentre nell'estate 2012 è stato inaugurato anche il «villaggio attrezzato» La Barbuta, che non ha però accolto tutti i residenti del "campo tollerato" che sorgeva nel medesimo luogo. Le persone rimaste fuori dal nuovo «villaggio attrezzato» continuano quindi a risiedere nella zona circostante a ridosso della recinzione.
- ¹² Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Comune di Milano, Accordo per il finanziamento di un programma di interventi in materia di integrazione sociale destinati ai minori rom, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2008.
- ¹³ Quello che era un tempo l'Ufficio Nomadi ora rientra nel più ampio "Settore Servizi per gli Adulti, l'inclusione sociale e l'Immigrazione", facente parte della Direzione Centrale Politiche per Sociali e Cultura della Salute.
- 14 Dati forniti da un operatore della Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute di Milano, in precedenza asse-

gnato all'"Ufficio Nomadi"; in archivio Associazione 21 luglio.

- ¹⁵ Così sostiene Fabrizio Casavola nel suo libro, *Vicini Distanti* (Ligera, Milano, 2012). Peraltro, come riporta Casavola, i lavori delle cooperative che si occupano di fare mediazione culturale nei campi sono stati interrotti.
- ¹⁶ Linee programmatiche 2011 2016 per il Governo della Città di Torino, presentate dal Sindaco ed approvate dal Consiglio Comunale il 13 luglio 2011, disponibile su http://www.comune.torino.it/sindaco/linee programmatiche 20112016.pdf.
- ¹⁷ L'Ufficio Mondialità fornisce servizi per minori stranieri, rom, sinti e camminanti ed ha come obiettivo principale sostenere la frequenza ed il successo scolastico, attraverso il supporto dell'inserimento dei minori non italiani nelle strutture scolastiche torinesi. Si veda: http://www.comune.torino.it/servizieducativi/servizi614/mondialita.htm.
- ¹⁸ Via Germagnano, Strada dell'Aeroporto, via Lega, 50, Corso Unione Sovietica, 655.
- ¹⁹ Zoppoli G. e Saudino F. (a cura di), *I Rom in Comune*, op. cit., p. 81.
- ²⁰ Intervista a un'operatrice del "campo" di Secondigliano, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ²¹ Zoppoli G. e Saudino F. (a cura di), *I Rom in Comune*, op. cit., p. 81.
- ²² Ibidem.
- ²³ Perrone, L., Baglivo, K., Barletta, R., Cataldo, A., Cavallo, C., Ciniero, A., Di Giuseppe, V., Fella, F., Formicola, B., Leone, B., Quarta, E., Pentassuglia, M., Selimi, D., Stefano, E., Risola, A., Taurino, V., Tritto, M., Zizzi, P. e Zocco, K., Condizioni, stili di vita e consumi culturali della comunità Rom residente nel "Campo sosta Panareo", in International Centre on Interdisciplinary Studies on Migration, disponibile su:

http://www.icismi.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8:condizioni-stili-di-vita-e-consumi-culturali-della-comunita-rom-residente-nel-campo-sosta-panareo&catid=9&Itemid=107.

- ²⁴ Ad esempio una maestra racconta: «La lingua è uno scoglio enorme anche con i genitori. E per i bambini è tosta. Devono stare 8 ore in una classe con una lingua che non capiscono, quindi si creano anche incomprensioni con i compagni. E la motivazione viene a mancare»; Intervista ad un'insegnante della scuola primaria Meleri, Milano, 13 Febbraio 2013.
- ²⁵ Ibidem
- ²⁶ Intervista a un'operatrice del "campo" di Secondigliano, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ²⁷ Intervista a una dirigente scolastica, Lecce, 1 marzo 2013.
- ²⁸ Intervista a donna rom rumena, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ²⁹ Zoppoli G. e Saudino F. (a cura di), *I Rom in Comune*, op. cit., p. 85.
- 30 Ibidem.
- ³¹ Intervista a un'insegnante di un istituto comprensivo, Torino, 1 febbraio 2013.
- ³² Intervista a donna rom kosovara, Palermo, 1 febbraio 2013.
- ³³ Intervista a un'operatrice, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ³⁴ Intervista tratta dall'articolo di Cucinotta G., *Bimbi rom sradicati dalle scuole. Gli sgomberi portano disagi e assenze*, Corriere della Sera, 20 settembre 2012.
- ³⁵ Intervista ad un funzionario dell'Ufficio Scolarizzazione Rom, Comune di Roma, 1 ottobre 2012.
- ³⁶ Intervista a un'insegnante della scuola secondaria di primo grado S. Benedetto/Catullo, Roma, 8 febbraio 2011.
- ³⁷ Intervista a bambina rom montenegrina Roma, 10 febbraio 2011.
- ³⁹ Intervista a un'operatrice del terzo settore, Torino, 1 febbraio 2013.
- ⁴⁰ Intervista a un'assistente sociale, Lecce, 1 marzo 2013.
- ⁴¹ Intervista a una mediatrice culturale, Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ⁴² Associazione 21 luglio, Report Casilino 900. Parole e immagini di una diaspora senza diritti, 15 febbraio 2011.
- ⁴³ Intervista alla preside di un istituto romano, Roma, 1 settembre 2012.
- ⁴⁴ Intervista tratta dall'articolo di Cucinotta G., *Bimbi rom sradicati dalle scuole. Gli sgomberi portano disagi e assenze*, Corriere della Sera, 20 settembre 2012.
- ⁴⁵ Le cedole sono dei coupon per la fornitura gratuita dei libri di testo agli alunni delle scuole primarie, statali e private paritarie.
- ⁴⁶ Intervista a donna rom kosovara, Palermo, 1 febbraio 2013.
- ⁴⁷ Intervista a bambino rom rumena, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁴⁸ Ad esempio in: Associazione 21 luglio, Rom(a) Underground, op. cit., pp. 45-46; Associazione 21 luglio, Linea 40, op. cit.
- ⁴⁹ Intervista a un'operatrice presso il "campo", Cosenza, 1 febbraio 2013.
- ⁵⁰ Zoppoli G. e Saudino F. (a cura di), *I Rom in Comune*, op. cit., p. 83.
- ⁵¹ Intervista a bambino rom di rumeno, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁵³ Intervista a un'operatrice presso il "campo" di Secondigliano, Napoli, 21 febbraio 2013.
- ⁵⁴ Intervista ad un volontario presso il "campo", San Nicolò d'Arcidano, 1 marzo 2013.
- ⁵⁵ Articolo 11, Decreto legislativo n. 59 del 19 febbraio 2004, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 51 del 2 marzo 2004 Suppl. Ord. n. 31.

- ⁵⁶ Intervista a un rappresentante dell'Ufficio Scolarizzazione Nomadi di Roma Capitale, Roma, 21 gennaio 2011.
- ⁵⁷ Divisione Servizi Educativi, Settore Integrazione Ufficio Mondialità, Comune di Torino.
- ⁵⁸ Emblematiche in questo senso le affermazioni di una dirigente scolastica di Cosenza: «Le cause [della dispersione scolastica] vanno ricercate nei continui spostamenti dall'Italia alla Romania e viceversa; la particolare cultura di questa comunità che incoraggia i minori a svolgere attività (non sempre legali) volte ad aiutare il sostentamento della famiglia e nel caso delle ragazze spingono verso il matrimonio precoce in giovanissima età». Intervista a una dirigente scolastica, Cosenza, 1 febbraio 2013.

 ⁵⁹ Intervista a insegnante di italiano L2 per stranieri, Palermo, 1 febbraio 2013.
- 60 Stessa cosa succede in altre città, durante i normali litigi con i compagni di classe. Riferisce un rom rumeno del "campo" di Vaglio Lise a Cosenza, papà di un bambino in età scolare: «I bambini tante volte litigano con i compagni. A volte i bambini italiani gli gridano contro: zingari, perché siete venuti in Italia?». «I compagni sostiene un insegnante di una scuola romana intervistato l'8 febbraio 2011 risentono di tutto quello che si dice in giro e quindi usano determinate parole nei confronti del bambino rom: "sporco zingaro"».
- 61 Intervista al coordinatore dei progetti presso il Centro di Accoglienza Grazia Deledda, Soccavo, Napoli, 21 febbraio 2013.
 62 Comitato Europeo dei Diritti Sociali, Conclusioni 2011, Italia, Articoli 7, 8, 16, 17, 19, 27 e 31 della Carta Riveduta, gennaio 2012, disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Italy2011_en.pdf; Comitato Europeo dei Diritti Sociali, Conclusioni 2007, Italia, Articoli 1(4), 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30 e 31 della Carta Riveduta, dicembre 2007, disponibile su http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Italy2007 en.pdf.
- 63 Organizzazione delle Nazioni Unite, Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, art. 28.

CAPITOLO VIII

IL DIRITTO ALLA FAMIGLIA

8.1. LE ADOZIONI DEI MINORI NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E ITALIANO

A livello internazionale, il diritto alla famiglia è riconosciuto dalla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, all'interno della quale, all'articolo 16, è specificato come tale diritto vada tutelato dallo Stato e dalla società attraverso attività di sostegno alle famiglie stesse¹. L'articolo 9 della Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza sancisce il dovere degli Stati parti di vigilare affinché i bambini non vengano separati dai genitori, a meno che le autorità competenti non decidano che l'allontanamento rientri negli interessi del minore stesso².

In ambito europeo, il diritto alla vita privata e familiare è riconosciuto dalla Convezione Europea dei Diritti Umani³. Come stabilito da una sentenza del 2006 della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, tale diritto viene violato ogni qualvolta un minore è allontanato dalla propria famiglia esclusivamente alla luce del disagio socio-economico dei genitori e qualora non ci siano stati interventi volti al recupero delle capacità genitoriali4. La separazione dei figli dai propri genitori e la collocazione in strutture socio-assistenziali dovrebbe costituire un rimedio estremo e non una prassi ordinaria. Tra i minori istituzionalizzati, i minori rom rappresentano una porzione ragguardevole in diversi Paesi europei: la sovra-rappresentazione dei minori rom nei sistemi nazionali di tutela dell'infanzia è preoccupante e degna di nota nella misura in cui risponde a dinamiche ben precise, quali la sottrazione dei minori dalle proprie famiglie in

virtù della fragilità socio-economica dei genitori e l'allontanamento dei minori sulla base di relazioni e interventi di assistenti sociali spesso condizionati dal pregiudizio⁵. Si rileva inoltre l'inadeguatezza di misure preventive rivolte a quei nuclei familiari rom a rischio separazione⁶. Tale mancanza, sostiene il Consiglio d'Europa, accomuna diversi Paesi europei e appartiene anche all'Italia⁷.

La Costituzione italiana, all'art.31, dichiara l'impegno dello Stato di agevolare con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e i suoi compiti educativi nei confronti dei figli⁸. La legge che regola gli affidamenti e le adozioni nei suoi primi articoli riconosce il diritto del minore a crescere in seno alla propria famiglia e afferma come l'indigenza dei genitori non possa in alcun modo costituire un ostacolo a tale diritto⁹.

Eppure, in Italia, come sarà esposto nel prossimo paragrafo, il diritto alla vita familiare dei minori rom non è sempre tutelato.

8.2. IL FENOMENO DELLA SOTTRAZIONE DEI MINORI ROM IN ITALIA

Una recente ricerca condotta in alcune città italiane mostra come il 10,4% dei minori presenti in strutture socio-assistenziali sia composto da rom, laddove tali comunità rappresentano lo 0,23% della popolazione italiana¹⁰. In un caso, presso una "casa famiglia" della città di Roma, i rom arrivano a costituire il 45% degli ospiti, una percentuale 150 volte maggiore rispetto a quanto si potrebbe prevedere: la popolazione minorenne rom è dello

0,3% rispetto al totale della popolazione minorenne nella Regione Lazio¹¹.

Diversi sono i fattori che contribuiscono alla sottrazione dei minori rom e alla sovrarappresentazione di questi ultimi nelle strutture socio-assistenziali. Tra le cause, vanno menzionate la precarietà abitativa, l'eventuale responsabilità individuale dei genitori, la marginalità sociale, il possibile pregiudizio da parte dei servizi sociali e l'arbitrarietà delle autorità competenti quando l'infanzia da tutelare è rom. Per quanto riquarda quest'ultimo elemento, è emblematica la testimonianza raccolta dal Centro Europeo per i Diritti dei Rom nella città di Roma, dove una bambina è stata sottratta alla madre alla luce del colore dei suoi occhi, verdi e vispi, secondo gli ufficiali di Polizia «troppo belli» per poter appartenere a una rom¹². È possibile che una figlia venga allontanata dalla madre in base al colore dei propri occhi? Nonostante il padre fosse immediatamente tornato dalla Romania per dimostrare che gli occhi della bimba fossero simili ai suoi, la minore è rimasta distante dal proprio nucleo familiare per un mese ed è rientrata solo grazie all'impegno di un'associazione a conoscenza della storia perché presente nell'insediamento di residenza della famiglia. Questa vicenda, sebbene estrema, è rappresentativa di quanto la vulnerabilità sociale dei rom e il pregiudizio maggioritario – in questo caso riferito allo stereotipo della zingara rapitrice di bambini¹³ – condizionino il godimento del diritto alla famiglia: la minore è stata allontanata dalla madre in modo del tutto arbitrario da parte degli ufficiali di Polizia ed è rientrata nel proprio ambiente domestico grazie a circostanze altrettanto casuali.

Per quanto riguarda il pregiudizio dei privati cittadini, degli assistenti sociali, dei pubblici ufficiali, il Centro Europeo per i Diritti dei Rom e Associazione 21 luglio rilevano la persistenza di profondi stereotipi, come quello secondo cui i rom non sarebbero in grado di prendersi cura dei propri figli, perché in condizioni di povertà, perché non istruiti, perché disoccupati e a causa di una presunta tendenza alla criminalità¹⁴.

Per quanto riguarda la vulnerabilità sociale dei rom – spesso aggravata dalla condizione giuridica, dall'analfabetismo e dalla povertà – va riportato come questa esponga i rom a minori garanzie da parte delle istituzioni, per cui capita che gli allontanamenti avvengano talvolta senza una spiegazione e che ai genitori non venga comunicato dove si trovino i propri figli¹⁵.

Vi sono casi in cui i minori rom non sarebbero rientrati presso le proprie famiglie se non grazie all'intervento esterno del terzo settore. Esempi di questo tipo riguardano la città di Napoli, nella quale diversi sono stati i minori rom sottratti alle proprie famiglie in modo preventivo e senza che queste fossero a conoscenza dell'allontanamento e della collocazione esatta dei propri figli. Senza il lavoro dell'Ufficio Rom¹6 del Comune di Napoli e della mediazione del terzo settore tra il Tribunale per i minorenni, i servizi sociali e i genitori rom, un alto numero di minori non sarebbe tornato a vivere presso la famiglia naturale e sarebbe ancora oggi irrintracciabile dai propri genitori.

Una rappresentante del Comune di Napoli ricorda al riguardo: «C'è stato un periodo in cui si istituì una task force sul minore mendicante e l'esito negativo si sta ancora vedendo. Si sguinzagliava per tutta la città la Polizia Municipale e prendevano questi minori, molti venivano tolti in età simbiotica e quando io dicevo che non era giusto, questi non sapevano nemmeno che cos'era quest'età simbiotica. Quindi prendevano questi bambini, li toglievano proprio dalle madri e le madri non le in-

terrogavano neanche, perché parlavano questa lingua... come se fosse la lingua degli extraterrestri... Quindi [tutte le operazioni sono state condottel senza mediatori culturali o linquistici. E ci siamo trovati di fronte a una situazione disastrosa. I bambini venivano collocati in gran segreto nelle case famiglia, alcune delle quali si trovavano in posti lontanissimi, non a Napoli. E molto spesso c'erano case famiglie in cui c'erano solo i fratelli di un nucleo familiare rom. C'è stato un periodo di burn out del Tribunale, perché poi questi giudici come facevano a seguire tutti i casi? Noi siamo intervenuti con le assistenti sociali del territorio per far presente che il maltrattamento deve essere reale per essere dichiarato tale. I bambini in età di scappare, se ne scappavano dalle case famiglie per tornare dai genitori e questo è stato sicuramente un macro fenomeno. Poi errori, non te ne dico. Una volta una mamma che stava nel villaggio piangeva un bambino perché non lo trovava più, stava in casa famiglia. Allora io chiesi alle case famiglia di chiamare l'ufficio rom quando prendevano un bambino rom. Erano come i figli delle merle, nessuno si curava di dire ai genitori dove stessero. Per fortuna coi genitori che piangevano da una parte e i bambini che piangevano da un'altra alla fine riuscivamo a metterli in contatto. Ma comunque sono traumi enormi, anche solo l'interruzione dell'allattamento, ma in che mondo viviamo? Abbiamo lavorato molto col Tribunale per i minorenni, coinvolgendo avvocati, ma non è stato facile... La via più breve per ricongiungere le famiglie era la fuga dalle case famiglia»¹⁷.

La testimonianza indica come i tentativi di tutelare il diritto alla famiglia siano passati prevalentemente attraverso canali informali e accidentali: è stato il caso delle madri rom in contatto con l'Ufficio Rom, delle famiglie conosciute dagli assistenti sociali, dei minori che sono riusciti a scappare dalle strutture socioassistenziali. Emerge come il rispetto del diritto alla famiglia dipenda spesso dalla volontà e dall'impegno del terzo settore e dei servizi sociali, piuttosto che dalla tutela che dovrebbe pervenire dalle autorità. Tuttavia, il lavoro degli assistenti sociali non sempre ha un impatto positivo sulle famiglie a rischio.

La sovra-rappresentazione di minori rom negli istituti per minori è anche una consequenza della presenza occasionale degli assistenti sociali quando si tratta di seguire famiglie rom e la consequente scarsità di progetti a sostegno delle famiglia a rischio. Gli assistenti sociali che entrerebbero nei "campi" per avere un rapporto diretto con le famiglie rom costituirebbero un'eccezione¹⁸. Nel caso degli insediamenti informali si assiste, inoltre, a una mancanza di interventi sociali ancor più netta, in quanto coloro che risiedono nei campi informali non posseggono la residenza formale in alcun Municipio italiano e di conseguenza il loro percorso non è di competenza di nessun assistente sociale. Di contro, va segnalata la diffidenza che molti rom nutrirebbero nei confronti degli assistenti sociali, percepiti come delle figure antagoniste. La mancanza di un intervento diretto dei servizi sociali fa sì che i disagi restino senza risposta e che l'unica strada percorribile per sottrarre un minore da una condizione di difficoltà sia sottrarlo al proprio ambiente domestico e alla propria famiglia. Numerosi sono i casi di minori rom che finiscono nelle aule dei Tribunali per i minorenni e che vengono affrontati con strumenti giudiziari anziché sociali.

La sovra-rappresentazione dei minori rom nelle strutture di accoglienza costituisce la misura di un altro fenomeno, ovvero la sovra-rappresentazione di questi ultimi nel sistema delle adozioni nazionali.

8.3. IL FENOMENO DELLE ADOZIONI DEI MINORI ROM NELLA CITTA' DI ROMA

Le adozioni dei minori rom costituiscono un fenomeno dai confini preoccupanti.

La ricerca Dalla tutela al genocidio? 19, il cui titolo è emblematico circa i risultati a cui è giunta l'autrice dell'indagine, ha rilevato come presso sette Tribunali per i minorenni italiani, dal 1985 al 2005, siano state aperte 227 procedure di adottabilità riquardanti minori rom e sinti, pari al 2,6% del totale delle procedure aperte negli anni menzionati. La percentuale a prima vista appare bassa, ma - se rapportata alla percentuale della popolazione rom su quella complessiva – rivela immediatamente il suo aspetto allarmante: se le procedure di adottabilità fossero proporzionate alla popolazione rom, allora non dovrebbero essere più di 13. Eppure, sono 227, un numero 17 volte superiore a quanto ci si potrebbe aspettare. L'autrice, dopo aver esposto i risultati dell'indagine e averli accuratamente interpretati, si interroga su quale sia la direzione che la tutela dell'infanzia rom sta assumendo e se questa non stia piuttosto trasformandosi in una forma di genocidio nella sua accezione di "trasferimento forzato di fanciulli da un gruppo a un altro" commesso con l'intenzione di distruggere un gruppo etnico²⁰.

Dalla ricerca menzionata era stata esclusa la città di Roma in quanto l'allora Presidente del Tribunale Minorile (TM) non aveva concesso l'autorizzazione ad accedere ai registri. Tra l'inverno del 2012 e la primavera del 2013 è stato possibile per l'Associazione 21 luglio svolgere l'indagine presso il TM di Roma, a competenza regionale²¹. Dall'analisi è emerso come il 12% delle segnalazioni che giungono al TM riguardi minori rom, come sia rom il 14% dei minori per cui è stata aperta una dichiarazione di adottabilità e l'11% di coloro effetti-

vamente dichiarati adottabili. Confrontando questi dati con quelli relativi alla popolazione minorenne rom presente nel Lazio (estremamente più bassa rispetto alle percentuali menzionate, in quanto stimabile intorno allo 0,3%), è possibile concludere che: un minore rom, rispetto a un minore non rom, ha 60 volte la probabilità di essere segnalato alla Procura della Repubblica²², oltre 50 volte la probabilità che per lui venga aperta una procedura di adottabilità²³ e quasi 40 volte la probabilità di essere effettivamente dichiarato adottabile.

Dalla ricerca su Roma è stato rilevato come il 77% dei minori rom dichiarati adottabili provenga da famiglie di origine jugoslava, ovvero dalle famiglie con maggiori difficoltà linguistiche e con maggiori problemi legati al possesso di documenti: il contesto dei minori allontanati dalle proprie famiglie rivela come sia soprattutto l'esclusione sociale e la fragilità dei nuclei a minacciare il mantenimento dell'unione familiare e il godimento del diritto alla vita familiare. Tale vulnerabilità vede intrecciarsi questioni di ordine economico a difficoltà di tipo linguistico, la precarietà abitativa all'esclusione sociale e all'invisibilità di molti dal punto di vista giuridico. Un altro elemento decisivo riquarda lo spazio abitato: le famiglie originarie dell'ex Repubblica Jugoslava costituiscono le famiglie che più di altre popolano gli insediamenti formali, i quali coincidono con gli insediamenti più seguiti - rispetto agli informali - dagli assistenti sociali. Nel sistema di tutela dell'infanzia, il ruolo di questi ultimi non è affatto indifferente. La ricerca indica come siano estremamente radicate forme di pregiudizio verso i rom²⁴. Lo stesso pregiudizio si riscontra nelle parole dei giudici e dei procuratori. Le riflessioni della maggioranza degli intervistati tradiscono un approccio fortemente culturalista: il disagio del minore non sarebbe un riflesso delle condizioni socio-economiche dei genitori, quanto piuttosto del contesto culturale di riferimento. La povertà, la condizione di emergenza abitativa, il vestiario talvolta non adeguato al clima o al genere del minore, l'alimentazione non sempre varia diventano dei tratti strutturali ed ontologici delle comunità rom, delle istanze riferibili alla cultura rom anziché elementi imputabili alle condizioni di indigenza materiale e di esclusione sociale delle famiglia.

Nel caso dei rom, l'appartenenza alla propria cultura viene considerata come qualcosa di fortemente condizionante e i comportamenti dei genitori come immodificabili perché eccessivamente radicati. Se le condizioni di vita sono immutabili, allora la riuscita dell'intervento sociale è nulla in partenza e l'unico modo per tutelare il minore diventa l'allontanamento dalla famiglia, inadequata perché rom. Da parte dei rom va segnalato un pregiudizio altrettanto radicato, sia nei confronti dei servizi sociali che dell'istituzione del Tribunale per i Minorenni. Tale pregiudizio reciproco si traduce facilmente in diffidenza reciproca e in mancanza di chiarezza e comunicazione fra le parti. Un risultato rilevante della ricerca riguarda la consapevolezza che, se ci fosse un sistema di mediazione tra il TM, i servizi sociali e i rom, molti casi si chiuderebbero con il ritorno del minore nel proprio nucleo familiare anziché con la dichiarazione di adottabilità.

La normativa internazionale, europea e nazionale prevede che nessun minore possa essere allontanato dalla propria famiglia solo perché questa versa in condizioni di indigenza e che il diritto alla famiglia vada tutelato attraverso attività sociali di sostegno ai nuclei a rischio separazione. Dalle ricerche condotte in Italia, emerge come, sul suolo nazionale, un minore rom abbia maggiori probabilità di essere allontanato dalla propria famiglia, di essere inserito in una struttura socio-assistenziale, di essere dichiarato adottabile e di essere dato in adozione a una nuova famiglia rispetto a un minore non rom. Le cause di tali fenomeni sono indubbiamente molteplici. Tuttavia, sono ravvisabili degli elementi comuni tra le storie delle famiglie rom. In questa sede ne sono stati affrontati alcuni, quali il pregiudizio – reciproco - che lega i rom ai servizi sociali e all'istituzione dei Tribunali per i Minorenni; l'inadequatezza delle politiche sociali, le quali, anziché rispondere ai disagi delle comunità rom, ne aggravano le condizioni di vita; la forte marginalità sociale dei nuclei rom, in termini di mancanza di documenti, di padronanza della lingua italiana, di strumenti per difendere legalmente i propri diritti, di esclusione dalla società maggioritaria.

¹ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Dichiarazione universale dei Diritti Umani*, art. 16 (3), op. cit.

² Organizzazione delle Nazioni Unite, Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, art. 9, op. cit.

³ Consiglio d'Europa, Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, art. 8, op. cit.

⁴ La sentenza fa riferimento al caso di una famiglia rom residente in Repubblica Ceca, a cui erano stati tolti i figli in virtù della numerosità del nucleo familiare e della condizione abitativa. Si veda European Court of Human Rights, *Wallová and Walla v. The Czech Republic*, Application No. 23848/04, 26 ottobre 2006, disponibile su <a href="http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng-press/pages/search.aspx?i=003-1820815-1910281#{%22itemid%22:[%22003-1820815-1910281%22]}.

⁵ Consiglio d'Europa, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, Strasburgo, febbraio 2012, p. 100, disponibile su https://www.coe.int/t/commissioner/source/prems/prems79611 GBR CouvHumanRightsOfRoma WEB.pdf.

⁶ ERRC, Bulgarian Helsinki Committee, Milan Šime ka Foundation and OsservAzione, *Life sentence, Romani children in institutional care*, 20 giugno 2011, p. 47, disponibile su http://www.errc.org/cms/upload/file/life-sentence-20-june-2011.pdf.

⁷ Consiglio d'Europa, *Human Rights of Roma and Travellers in Europe*, op. cit., p. 101.

- ⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Costituzione della Repubblica Italiana*, 22 dicembre 1947, art.31, disponibile su http://www.governo.it/Governo/Costituzione/CostituzioneRepubblicaItaliana.pdf.
- ⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione Adozioni, *Legge n. 184, Diritto del minore ad una famiglia*, 4 maggio 1983, disponibile su
- http://www.commissioneadozioni.it/media/14058/revisione%20testo%20legge 184%20per%20sito%20web%20cai.pdf, modificata dalla *Legge n.149*, 28 marzo 2001, disponibile su http://www.camera.it/parlam/leggi/01149l.htm.
- ¹⁰ OsservAzione, *La tutela dei diritti dei bambini rom nel sistema italiano di protezione dei minori*, Marotta&Cafiero Editori, Napoli, 2012.
- ¹¹ Ibidem.
- ¹² Si veda European Roma Rights Centre, *Stealing children: institutionalising Romani children in Italy*, ottobre 2000, disponibile su http://www.errc.org/article/stealing-children-institutionalising-romani-children-in-italy/1027.
- ¹³ A tal proposito si suggerisce di consultare la ricerca *La zingara rapitrice* che decostruisce, attraverso dei dati raccolti empiricamente, la radicata credenza che le donne rom rapiscano i figli della società maggioritaria. Si veda Tosi Cambini S., *La zingara rapitrice. Racconti, denunce, sentenze (1986 2007)*, CISU, Roma, 2008.
- ¹⁴ ERRC e Associazione 21 luglio, *Parallel Report to the Committee on the Rights of the Child on Italy for its Consideration at the 58th Session*, op. cit., p. 7, disponibile su http://www.errc.org/cms/upload/file/italy-crc-submission-26-july-2011.pdf.

 ¹⁵ *Ibidem*.
- ¹⁶ Si fa riferimento all'Ufficio Rom e Patti di Cittadinanza, Welfare e Servizi Educativi del Comune di Napoli.
- ¹⁷ Intervista a una rappresentante del Comune di Napoli, Napoli, 22 febbraio 2013.
- ¹⁸ OsservAzione, op.cit.
- 19 Saletti Salza C., Dalla tutela al genocidio?, CISU, Roma, 2010.
- ²⁰ Organizzazione delle Nazioni Unite, *Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio*, adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 9 dicembre 1948, art. 2., ratificata dall'Italia con legge n.153 del 1952, disponibile su http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Scheda paese/Libano/Pdf/Convenzione contro genocidio.pdf.
- ²¹ Associazione 21 luglio, *Mia madre era rom*, *Le Adozioni dei minori rom in emergenza abitativa nella Regione Lazio*, ottobre 2013., disponibile su http://www.21luglio.org/mia-madre-era-rom-le-adozioni-dei-minori-rom-emergenza-abitativa-nella-regione-lazio-ottobre-2013/.
- ²² La Procura presso il TM riceve le segnalazioni di minori considerati in stato di abbandono da parte delle forze dell'ordine, degli assistenti sociali, degli insegnanti, di privati cittadini e così via. Una volta ricevuta la segnalazione, qualora lo ritenga opportuno, la Procura si occupa di affidare i casi ai giudici del TM, i quali a loro volta incaricano i servizi sociali di seguire il caso, incontrando i genitori e redigendo delle relazioni socio-ambientali sulle famiglie in questione. In base alle informazioni ricevute dagli assistenti sociali, i giudici decidono le sorti dei minori.
- ²³ Tale procedura fa riferimento alla sentenza con cui i giudici si interrogano sull'opportunità o meno di dichiarare adottabile un minore. La sentenza porta necessariamente a una nuova sentenza, la quale può decretare o lo stato di adottabilità per cui il minore entra nell'iter delle adozioni o il non luogo a procedere sull'adottabilità per cui il minore torna in seno alla propria famiglia, o prosegue a essere seguito dai servizi sociali o a essere affidato a una famiglia affidataria o a una struttura socio-assistenziale.
- ²⁴ Nelle interviste, gli assistenti sociali si esprimono spesso ricorrendo alla dicotomia "noi loro" appellandosi a una visione granitica e assoluta delle comunità rom. Nelle parole degli assistenti sociali intervistati, così come dei giudici e dei procuratori, è stato estremamente frequente incontrare rappresentazioni stereotipate dei rom, tra le quali spiccano la figura del genitore criminale che costringe i figli alla questua e la figura delle madri inadatte al ruolo genitoriale in virtù di una presunta predisposizione all'illegalità. Un motivo ricorrente riscontrato nei colloqui è il riconoscimento dell'intenzionalità dei rom a vivere nelle condizioni di precarietà e indigenza che caratterizzano le storie dei minori poi dichiarati adottabili.

CONCLUSIONI

Il 22 aprile di quest'anno la Corte di Cassazione ha respinto il ricorso del Governo italiano avverso la sentenza del Consiglio di Stato del novembre 2011, che aveva dichiarato illegittima la cosiddetta "emergenza nomadi", in vigore dal maggio 2008. L'attuazione delle misure emergenziali era iniziata nel peggiore dei modi con un censimento delle comunità rom e sinte degli insediamenti formali e informali di diverse città italiane, peraltro non tutte interessate dallo stato d'emergenza. Il censimento, che aveva assunto in molti casi le fattezze di una vera e propria schedatura su base etnica, e risultava in quanto tale incompatibile con la normativa internazionale ed europea in materia di diritto alla vita privata e familiare e di non-discriminazione, aveva aperto poi la via ad ulteriori violazioni di diritti umani, come quello ad un alloggio adeguato, che comprende anche il diritto di non subire sgomberi forzati.

Come evidenziato ripetutamente da diverse organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa, oltre che da ONG come Amnesty International e European Roma Rights Centre, I'"emergenza nomadi" in vigore nel periodo 2008-2012 ha complessivamente aggravato la discriminazione delle comunità rom e sinte in Italia, in particolare di quelle che vivono nei vari insediamenti formali ed informali. Allo stato attuale delle cose, non è possibile affermare che la definitiva chiusura della fase emergenziale abbia portato ad un mutamento sostanziale delle condizioni di vita delle comunità rom e sinte nel nostro Paese. Nonostante i proclami delle istituzioni, che hanno sottolineato la necessità improcrastinabile di passare da una logica emergenziale ad una logica d'inclusione, proclami questi che sono stati rilanciati in particolare in occasione dell'adozione della Strategia Nazionale di Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti nel febbraio 2012, l'inversione di rotta invocata ormai da anni da organizzazioni internazionali e nazionali governative e non, stenta a prendere piede. Se da un lato non è stato posto rimedio alle violazioni dei diritti umani verificatesi nel contesto emergenziale, dall'altro è ancora evidente la tendenza a concentrare le comunità rom e sinte in emergenza abitativa in spazi chiusi e spesso caratterizzati da condizioni di vita palesemente incompatibili con gli standard internazionali sul diritto ad un alloggio adequato e con l'effettivo godimento di altri diritti umani soprattutto da parte dei minori, quali il diritto alla salute, all'educazione e al gioco.

In questo rapporto l'Associazione 21 luglio ha descritto le condizioni di vita dei minori rom e delle loro famiglie negli insediamenti formali ed informali e nei centri di accoglienza per soli rom di varie città italiane, utilizzando come riferimento standard internazionali ed europei sui diritti umani come il Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e la Carta Sociale Europea (riveduta).

"Figli dei campi" si è aperto con un capitolo introduttivo dedicato all'"emergenza nomadi", agli strumenti e interventi da questa previsti e ai ricorsi giudiziari che hanno portato alla sua definitiva eclissi. Si è fatto accenno anche alla Strategia Nazionale di Inclusione di Rom, Sinti e Ca-

minanti, sottolineando in particolare i limiti rilevati in sede comunitaria, l'assenza di obiettivi quantificabili e di meccanismi di monitoraggio e valutazione adeguati, e la mancata identificazione delle risorse necessarie per l'implementazione della Strategia stessa.

Dopo aver esaminato le politiche locali rivolte a rom e sinti durante il periodo di riferimento nelle città coperte da questa ricerca, si è proseguito passando in rassegna alle soluzioni abitative predisposte dalle autorità per le famiglie rom e sinte in condizione di precarietà abitativa, ovvero gli insediamenti formali, gli insediamenti "consolidati" o "tollerati" e i centri di accoglienza per soli rom. Si tratta, come si è visto, di soluzioni abitative fondate sul presupposto erroneo che ci si rivolga a popolazioni nomadi e che seppur con qualche differenza a livello locale, si caratterizzano per essere spazi isolati e sovraffollati che non offrono nessuna seria prospettiva di inclusione sociale, dove le persone, inclusi i minori, vivono in condizioni igienicosanitarie e di sicurezza allarmanti, in una situazione di segregazione etnica di fatto. Come si è mostrato, l'abbandono e il confinamento di queste comunità in tali soluzioni abitative configurano una violazione del diritto ad un alloggio adeguato e del principio di non-discriminazione.

Sempre in tema di diritto ad un alloggio adeguato, l'Associazione 21 luglio ha ritenuto poi opportuno dedicare un capitolo alla questione degli sgomberi forzati, i quali colpiscono prevalentemente gli abitanti degli insediamenti informali. Si tratta di violazioni dei diritti umani che consistono nella rimozione delle persone dalle loro abitazioni contro la loro volontà, senza il rispetto di garanzie quali la predisposizione di alternative abitative adeguate e un congruo preavviso. Le azioni di sgombero forzato, il cui numero ha conosciuto una vera e propria impennata durante "l'emergenza nomadi", e che alcune autorità non hanno esitato ad utilizzare a fini elettoralistici, hanno quasi sempre portato all'ulteriore aggravamento delle condizioni abitative delle persone colpite e spesso anche all'interruzione del percorso scolastico dei minori.

La povertà, l'esclusione sociale e la precarietà delle condizioni abitative hanno ripercussioni devastanti sullo stato di salute dei minori rom. Il capitolo dedicato a questo tema ha illustrato come negli insediamenti abitati dalle comunità rom e sinte, le malattie della povertà anche denominate "patologie da ghetto", siano più frequenti che fra la popolazione maggioritaria. La collocazione degli insediamenti formali e dei centri di accoglienza per soli rom in aree insalubri e poco sicure, specialmente per i bambini, spesso lontane dai servizi sanitari, espone le persone che vi abitano a situazioni potenzialmente nocive per la salute. La mancanza o l'inadequatezza dei servizi di base, quali servizi igienici, impianti fognari funzionanti, connessione all'elettricità e acqua potabile, aumentano il rischio di malattie infettive, di patologie acute, croniche e da stress ma anche di incendi ed altri incidenti. Il disagio abitativo si traduce inoltre spesso in disturbi di tipo psicologico tra i minori, come ansie, fobie e disturbi del sonno. Tutto ciò porta a tassi di mortalità tra i bambini rom di molto superiori alla media nazionale e anche ad un'aspettativa di vita media considerevolmente ridotta rispetto a quella della popolazione generale. È emerso infine come difficoltà di accesso ai servizi sanitari nazionali legate alla mancanza di residenza anagrafica e a motivi economici, facciano sì che i bambini rom non possano sempre usufruire di un'assistenza sanitaria di qualità, che include la prevenzione, la promozione, il trattamento, la riabilitazione e le cure palliative.

Un altro aspetto della vita dei minori rom che abitano negli insediamenti sia formali che informali come anche nei centri di accoglienza per soli rom, analizzato in questo Libro Bianco, è quello del diritto al gioco. Come illustrato anche attraverso le testimonianze di genitori e bambini, nella maggior parte dei casi, l'esiguità degli spazi vitali nelle unità abitative, rende molto difficili se non impossibili le attività di gioco al chiuso. I bambini quindi, si ritrovano a giocare quasi sempre all'aperto, anche d'inverno, in aree spesso insicure e insalubri. L'Associazione 21 luglio ha riscontrato inoltre che, anche quando gli insediamenti formali dispongono di aree adibite ad attività ludiche, queste o risultano essere inadeguate, oppure l'accesso non vi è permesso. In generale è stato possibile rilevare come le politiche abitative predisposte dalle istituzioni per le comunità rom e sinte in precarietà abitativa, semplicemente non contemplino né il diritto al gioco, né tantomeno le attività ricreative, artistiche e culturali, elementi fondamentali per un sano sviluppo intellettivo, affettivo, cognitivo e relazionale dei minori.

Essendo questo un rapporto centrato principalmente sulla condizione dei rom di minore età, non poteva mancare un capitolo sul diritto all'istruzione. L'istruzione costituisce non solo un diritto fondamentale in sé, ma riveste anche un ruolo chiave per l'esercizio effettivo di altri diritti quali quello al lavoro, e per scardinare quel circolo di povertà ed esclusione in cui i minori rom si trovano spesso intrappolati. L'abbandono scolastico e la freguenza scolastica discontinua da parte dei minori rom sono state rilevati in quasi tutti gli insediamenti delle città oggetto di guesto rapporto. Diverse sono le ragioni di guesti fenomeni emerse dall'attività di ricerca dell'Associazione 21 luglio: tra queste si possono citare l'esistenza di stereotipi e pregiudizi negativi profondamente radicati nell'immaginario collettivo e la condizione di precarietà abitativa di cui si è parlato sopra. Da un lato quindi, come ammesso anche da alcuni operatori scolastici, i bambini rom si trovano spesso a subire un trattamento differenziale rispetto ai loro compagni di scuola, che si concretizza per esempio nell'essere chiamati a svolgere durante l'orario scolastico attività diverse rispetto agli altri alunni. Dall'altro è evidente che la precarietà e l'inadequatezza dell'alloggio hanno evidenti consequenze sulla possibilità dei minori di curare la propria igiene personale, incidendo negativamente sulle loro relazioni sociali. L'ubicazione degli insediamenti formali in luoghi al di fuori del tessuto urbano e distanti dagli istituti scolastici, rappresenta inoltre un ostacolo importante per l'accesso effettivo all'istruzione per gli alunni rom e gli sgomberi forzati di cui sono spesso vittime li costringono a cambi di istituto e a volte all'interruzione totale del percorso scolastico.

L'ultima parte del Libro Bianco è stata dedicata al godimento da parte dei minori rom del diritto alla famiglia, ed in particolare del diritto di non essere separati dai propri genitori se non nel caso in cui le autorità competenti abbiano concluso che l'allontanamento si rende necessario nell'interesse esclusivo del minore. Secondo la normativa internazionale in materia, la separazione dei figli dai propri genitori e la loro collocazione in strutture socio-assistenziali o in altri nuclei familiari, dovrebbe costituire un rimedio estremo ed in ogni caso non dovrebbe essere deciso esclusivamente sulla base del disagio socio-economico dei genitori. Dopo aver richiamato recenti ricerche effettuate in varie città italiane sul tema delle adozioni di minori rom, il Libro Bianco riporta le risultanze di una simile rilevazione effettuata dall'Associazione 21 luglio nella città di Roma. Il trend inquietante che emerge da tutte queste ricerce, è che in Italia i minori

rom risultano essere dichiarati adottabili molto più spesso che i loro coetanei non rom, un fenomeno questo che sarebbe il prodotto di pregiudizi diffusi tra gli operatori dei servizi sociali e i rappresentanti degli organi giudiziari, primo fra tutti quello per cui i rom in quanto tali, sarebbero incapaci di prendersi cura dei propri figli.

Dalle pagine di questo rapporto ed in particolare dalle testimonianze dirette dei "figli dei campi" e delle loro famiglie, emergono con chiarezza due elementi. Da un lato, la centralità della questione abitativa. La violazione del diritto ad un alloggio adeguato e la discriminazione subita dalle comunità rom e sinte, soprattutto dai minori, nel godimento di questo diritto, hanno un effetto devastante sul godimento di altri diritti umani, quali quello alla salute, all'istruzione, al gioco e alla vita familiare. Non è pensabile che si possa garantire pienamente il diritto all'istruzione dei bambini rom per esempio, senza prima creare le condizioni perché questi possano beneficiare di una condizione abitativa che permetta loro di vivere in un luogo in sicurezza, pace e dignità. La stessa considerazione si applica anche agli altri diritti sopra citati.

Dall'altro lato è evidente che l'emergenza che riguarda i rom nel nostro Paese deve essere affrontata con la massima urgenza. Non l'emergenza inventata dal Governo italiano nel 2008, che negli anni ha alimentato pregiudizi, paure e diffidenza nella popolazione maggioritaria, permettendo alle autorità di calpestare i diritti delle persone e dei minori rom in una situazione di impunità pressoché totale, ma l'emergenza rappresentata dalla discriminazione cumulativa che subiscono i minori rom e le loro famiglie, un circolo vizioso in cui sono intrappolati dalla nascita senza nessuna reale possibilità di uscita e di inclusione sociale. Si tratta di un'emergenza che va affrontata con i fatti e non solo a parole, senza pregiudizi, ed in maniera coerente, poiché non ha senso parlare di accompagnamento scolastico se questo non garantisce la presenza in classe durante l'intero orario scolastico, o se i bambini vengono poi sgomberati una volta al mese, perdendo tutti i loro beni, inclusi libri e quaderni. Questa emergenza va affrontata non l'anno prossimo o il prossimo mese, ma oggi, perché ogni giorno che passa è un giorno in più che molti minori rom passano a giocare in mezzo a rifiuti, in unità abitative in condizioni igienico-sanitarie allarmanti dove è difficile fare i compiti, dove non si possono invitare amici non rom per la vergogna e dove semplicemente non si può costruire un futuro fatto di diritti.

ISBN 978-88-908373-3-3

© 2013 Associazione 21 luglio

www.21luglio.org segreteria@21luglio.org facebook: Associazione 21 luglio twitter: @ass_21_luglio

finito di stampare nel mese di novembre 2013 da Nuova Stampa – Frosinone