FANTASMI URBANI

La condizione giuridica dei cittadini rom di origine jugoslava negli insediamenti italiani

ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO

FANTASMI URBANI

La condizione giuridica dei cittadini rom
di origine jugoslava negli insediamenti italiani

ASSOCIAZIONE
21 LUGLIO

Prefazione

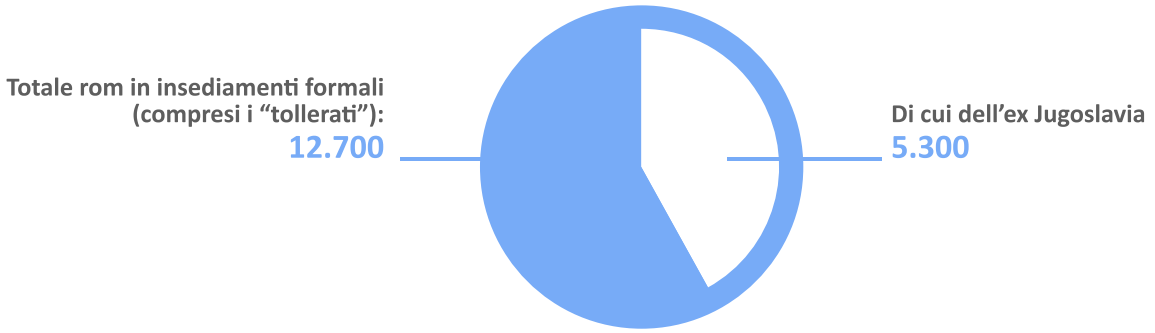
La correlazione tra lo stato di marginalità di parte delle persone rom che vive in Italia e l'assenza di uno status giuridico, come emerge nel rapporto oggetto di questa pubblicazione, è un elemento di estrema rilevanza.
La tematica dello status giuridico è di fondamentale importanza perché coinvolge la sfera della partecipazione civica e l' accesso ai servizi delle persone.
Per quanto riguarda i rom, e in particolare determinati gruppi definiti nel report, l' assenza di documenti di soggiorno preclude l'accesso a diritti fondamentali ed è un ostacolo per l' accesso alla formazione, al mercato del lavoro e all' abitazione.
La problematica dell'assenza di documenti, ma anche di residenza o iscrizione anagrafica, è un circolo vizioso che coinvolge persone nate in Italia o presenti in Italia da diverse generazioni e prive di uno status giuridico definito, svelando contraddizioni normative e amministrative ancora irrisolte.
La Strategia nazionale per l'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, di cui l'UNAR è Punto di Contatto Nazionale, ha previsto nel proprio sistema di governance dei gruppi di lavoro ad hoc, costituiti al fine di approfondire alcune specifiche tematiche di prioritario e rilevante interesse ai fini dell'attuazione della Strategia. In questo contesto, si è recentemente riavviata la discussione sulla funzione e l'opportunità di riconvocare il Tavolo Giuridico, con l'obiettivo di individuare e risolvere le principali problematiche relative al riconoscimento dello status legale dei rom presenti in Italia.
Il Tavolo, coordinato dal Ministero dell' Interno con il supporto dell'UNAR e in collaborazione con network e attori competenti sul tema, mira ad elaborare proposte e indicare possibili iniziative normative, amministrative e diplomatiche da presentare alla Cabina di Regia politica, al fine di colmare il vacuum normativo esistente.
Negli anni più recenti, vi sono stati degli approfondimenti specifici relativi all'evoluzione di prassi amministrative sul tema della residenza e i titoli di soggiorno, oltre a fondamentali cambiamenti normativi, come la legge N.162 del 2015 sulla riduzione dell'apolidia. Inoltre, il tema è presente ed esplicito anche nel contesto del nuovo quadro comunitario sulla Strategia di inclusione e partecipazione delle popolazioni romanì per il decennio 2020-2030, in piena fase di discussione ed elaborazione a livello nazionale. Anche qui, vi è uno specifico riferimento al rischio apolidia, alla registrazione anagrafica e all'accesso ai documenti di identità.

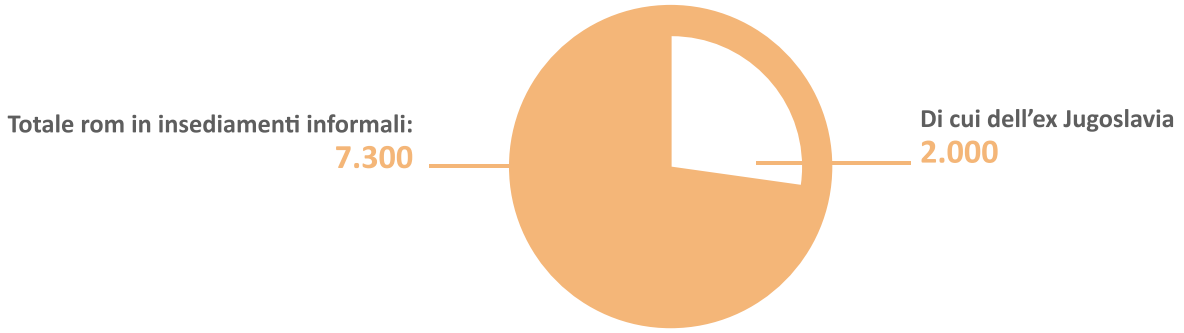
Spesso, riferendosi alla condizione di rischio apolidia, si parla di persone invisibili, ma questo concetto di invisibilità, pur rappresentando efficacemente l'essenza della questione, non trova riscontro nella vita reale: le persone, seppur prive di titoli di soggiorno, hanno una storia reale e manifesta di presenza nel nostro Paese, attestazioni di nascita nelle strutture sanitarie pubbliche, iscrizioni e percorsi scolastici, vaccinazioni, referti e cartelle sanitarie, iscrizioni in specifici registri ed elenchi di enti locali, coinvolgimento in percorsi progettuali dedicati a persone che vivono in situazioni di disagio socio-economico e di emergenza sociale. La condizione di irregolarità compromette il pieno esercizio dei propri diritti, riduce le possibilità di inclusione delle fasce più disagiate ed è causa di esclusione e discriminazione. Recentemente, nel corso della pandemia, si sono susseguite segnalazioni e casi di mancato accesso alle misure di supporto sociale promosse a livello locale per persone con status giuridico incerto, nonostante la situazione di isolamento spaziale e sociale. Su queste situazioni l'UNAR è intervenuto per affermare il principio universalistico di interventi di emergenza sociale e solidarietà alimentare raccomandandone l'estensione alle persone prive di titoli di soggiorno e residenza.
Per tutte queste ragioni la tematica oggetto di questo rapporto merita uno spazio di analisi e confronto, da tenere presente nell'elaborazione dei documenti strategici e nella programmazione delle attività.

Triantafillos Loukarelis, *Direttore Generale UNAR*

Introduzione

Secondo l'ultimo Rapporto Annuale[1] curato da Associazione 21 luglio e presentato lo scorso 7 luglio presso la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato, sono circa 20.000 le persone identificate dalle istituzioni come rom e sinti che vivono nelle baraccopoli formali e informali italiane, pari allo 0,03% della popolazione italiana. Circa 7.300, in maggioranza comunitari[2], vivono negli insediamenti informali e nei micro-insediamenti. Altri 12.700 risiedono nei 119 insediamenti formali presenti in 68 Comuni italiani.
Di questi ultimi, secondo il medesimo Rapporto, sono circa **5.300** i rom originari dell'ex Jugoslavia (pari al 42% del totale dei rom presenti negli insediamenti formali); più di 6.000 (47%) hanno cittadinanza italiana senza essere originari di un Paese dell'area balcanica[3] e circa 1.400 (11%) sono quelli di cittadinanza rumena. Altri **2.000** rom, originari della Bosnia, del Montenegro e della Serbia, sono presenti in alcuni insediamenti informali del Sud Italia[4].





[1] Associazione 21 luglio, "Periferie lontane", aprile 2020, scaricabile sul sito di Associazione 21 luglio.
[2] Si tratta di cittadini bulgari e rumeni, impegnati prevalentemente in un pendolarismo stagionale. Non mancano tuttavia, nell'area metropolitana di Napoli, mega insediamenti informali abitati da famiglie originarie della Bosnia, del Montenegro, della Serbia.
[3] Per la quasi totalità si tratta di sinti.
[4] Si trovano per la maggior parte in provincia di Napoli

La presente indagine punta la lente sui 7.300 rom originari dell'ex Jugoslavia presenti negli insediamenti formali e informali italiani, al fine di indagare sul loro *status* giuridico e sul livello di rischio apolidia riscontrabile nei minori. Essa mira a dare risposte e fornire numeri su un fenomeno sino ad ora probabilmente sovrastimato, visto che nell'ultimo decennio, pur se in assenza di indagini quantitative sul tema, autorevoli organismi sono arrivati a fissare tra i 15.000[5]e i 25.000[6] il numero di giovani rom definiti "a rischio apolidia".

Questa forbice numerica ha rappresentato per anni un importante riferimento. In risposta a tale presunta consistenza numerica si è assistito: alla presentazione di disegni di legge concernenti la procedura per il riconoscimento dello *status* di apolidia[7]; all'adozione di progetti finanziati da organismi privati e finalizzati a promuovere l'accesso delle persone rom prive di documenti e apolidi a uno *status* legale[8]; alla costituzione, in seno all'Ufficio Nazionale Anti Discriminazioni Razziali, di un Gruppo di lavoro sullo *status* giuridico delle comunità rom[9]; alla questione dell'apolidia dei rom sollevata in una serie di rapporti e raccomandazioni da parte del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dell'ECRI, del Comitato delle Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo, dell'OSCE, nonché della Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione Diritti Umani del Senato[10].

Il fenomeno dei cosiddetti "apolidi di fatto" interessa, per quanto riguarda le comunità rom, coloro che, a partire dalla fine degli anni Sessanta sono giunti in Italia dall'ex Jugoslavia. Con la dissoluzione del Paese, iniziata nel 1980 con la morte di Tito e proseguita con il drammatico conflitto interno che ne è seguito, per molte famiglie rom in fuga dai Balcani e accampate sotto cavalcavia, in prossimità di discariche o all'interno dei nuovi "campi rom" realizzati dagli anni Novanta, è risultato estremamente difficile sanare la situazione giuridica partendo dalla ricostruzione del proprio *status civitatis*. La complessa condizione ha fatto piombare molti di loro in una sorta di limbo giuridico che si è tradotto, negli anni, in una condizione di apolidia *de facto*, senza alcun riconoscimento ufficiale del proprio *status* e ai diritti connessi, né ad un qualche altro tipo di *status* legale.

[5] Nel 2011, secondo la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato, «un'altra situazione particolare riguarda i minori, figli (e sempre più spesso nipoti) di Rom provenienti da quella che fu la Jugoslavia: si può stimare si tratti di circa 15.000 giovani. Nati e cresciuti nel nostro paese, non ne hanno ottenuto la cittadinanza e si trovano in uno status giuridico molto particolare. Il problema principale è legato alla cittadinanza e di conseguenza è relativo al documento di identità». Cfr: "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia" su: http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf.

[6] Secondo una ricerca prodotta dall'ISPO si registra «una fascia di almeno 20/25.000 giovani rom soprattutto della ex Jugoslavia che non hanno cittadinanza: non sono stati riconosciuti nei paesi di origine, parlano solo italiano e romanes e sono senza documenti» in Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, "Italiani, rom e sinti a confronto, una ricerca quali-quantitativa", Roma, 2008.

[7] L'ultimo, in ordine temporale, è stato quello presentato nel 2015 e avente come primo firmatario il senatore Luigi Manconi. Cfr. http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DDLPRES/0/967066/index.html.

[8] Ad esempio il progetto "Out of limbo", finanziato da Open Society Foundations, realizzato tra il 2013 e il 2015 e realizzato da Associazione Studi Giuridici Italiani in collaborazione con Associazione 21 luglio e Fondazione Romanì Italia. Cfr: https://www.asgi.it/progetti/out-of-limbo/.

[9] Dalle informazioni in possesso di Associazione 21 luglio, tale Tavolo, anche se costituito formalmente nel 2017, non sembra essersi mai riunito.

[10] A titolo esemplificativo: Rapporto di Nils Muižnieks, commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa in seguito alla sua visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012; ECRI, Rapporto sull'Italia, 2012; Comitato della Nazioni Unite sui Diritti del fanciullo, Osservazioni conclusive per il 3° e 4° rapporto periodico sull'Italia, 2011; Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, Sinti e dei Caminanti; Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Dritti Umani del Senato, Rapporto sulla condizione dei Rom, Sinti e Camminanti, 2011.

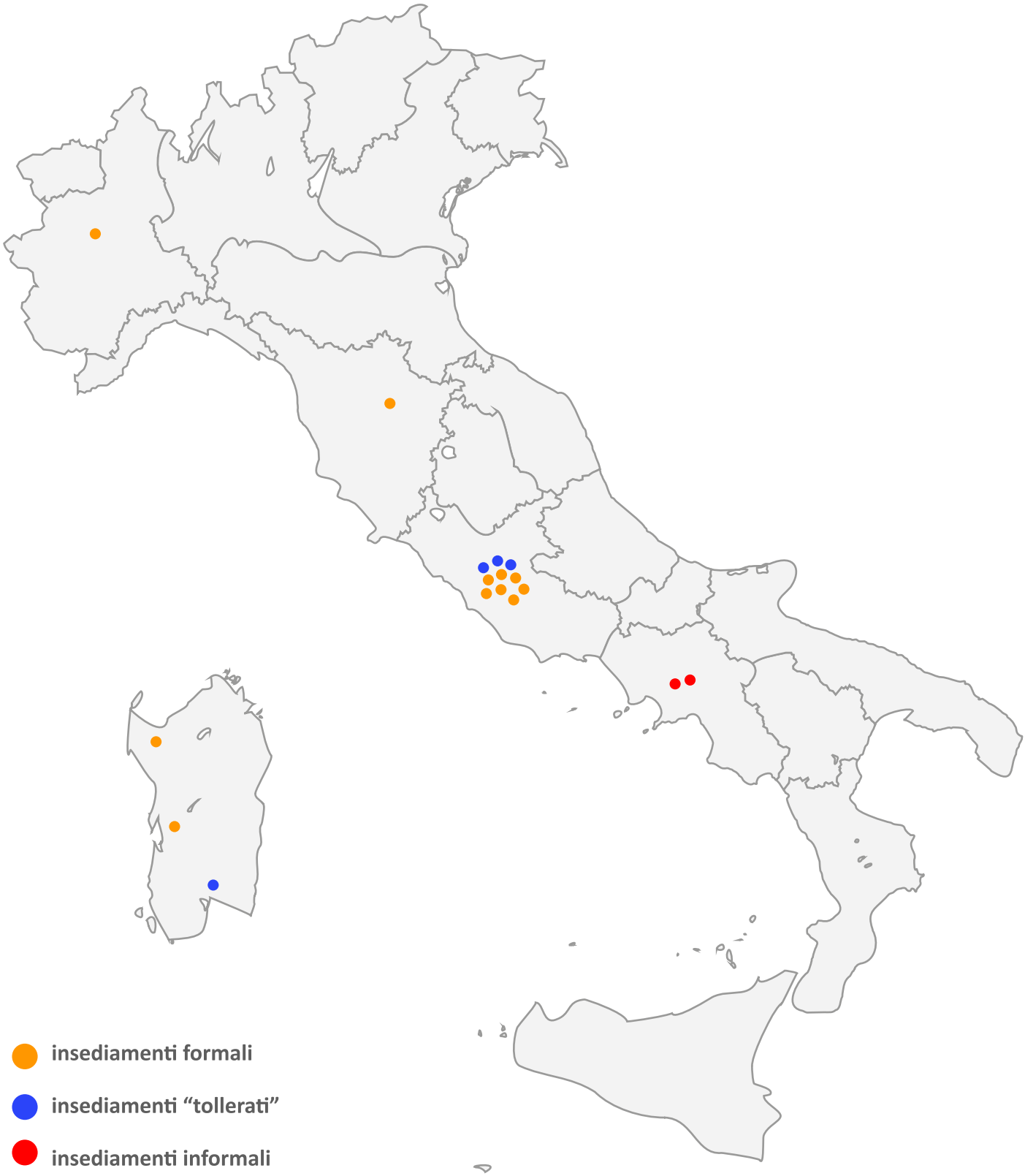
Negli anni per molte famiglie rom si è posto il problema di acquisire la cittadinanza del Paese di origine o di iscriversi anagraficamente o iscrivere il proprio figlio nato in Italia. Per altre è risultato quasi impossibile emergere da situazioni di irregolarità ottenendo un certificato di residenza o un permesso di soggiorno. Le principali vittime di questa condizione sono risultati essere i rom rimasti ingabbiati nella dimensione "campo rom": i *khorakhanè* originari della Bosnia e del Montenegro e i rom *dasikhanè* provenienti dalla Serbia.
La presente ricerca mira a colmare un gap conoscitivo per offrire ai *decision makers* dati quantitativi sulla reale condizione giuridica della fascia di popolazione oggetto dell'indagine. Il campione assunto risulta estremamente ampio e ha riguardato: 17 insediamenti - 15 formali e 2 informali - abitati da rom *khorakhanè* originari della Bosnia e del Montenegro e da rom *dasikhanè* provenienti dalla Serbia in 8 Comuni italiani che insistono in 5 Regioni. Si tratta di un totale di **2.666** persone che rappresentano il **36,5%** del totale.

Per l'acquisizione dei dati, sono stati visitati gli **insediamenti formali** di:
- Candoni area bosniaca nel Comune di Roma;
- Castel Romano area F nel Comune di Roma;
- Castel Romano area K nel Comune di Roma;
- Castel Romano area M nel Comune di Roma;
- La Barbuta nel Comune di Roma;
- Lombroso nel Comune di Roma;
- Poderaccio 1 e 2 nel Comune di Firenze;
- Ponte Pizzinnu nel Comune di Porto Torres;
- Salone nel Comune di Roma;
- Strada dell'Aeroporto nel Comune di Torino;
- Via Ponti de Sa Murta nel Comune di san Nicolò d'Arcidano

gli **insediamenti "tollerati"**[11] di:
- Arco di Travertino nel Comune di Roma;
- Monachina nel Comune di Roma;
- Pitz'e Pranu nel Comune di Selargius;
- Salviati 1 e 2 nel Comune di Roma

gli **insediamenti informali** di:
- Ponte Riccio nel Comune di Giugliano;
- Via san Salvatore nel Comune di Casoria.

[11] Vengono considerati tali quegli insediamenti non riconosciuti – e pertanto non autorizzati - pienamente dalle istituzioni, ma nei quali le stesse organizzando da tempo alcuni servizi quali, ad esempio, l'accompagnamento scolastico


insediamenti formali
insediamenti “tollerati”
insediamenti informali

Nella ricerca sono stati privilegiati gli insediamenti del Centro e del Sud Italia in considerazione del fatto che i rom di origine ex jugoslava in emergenza abitativa presenti nel Nord Italia sono quasi 1.200 (16,5%); nel Centro circa 3.550 (48,6%); nel Sud circa 2.550 (34,9%)[12].

Gli obiettivi del presente lavoro sono stati raggiunti attraverso un'accurata indagine sul campo che ha visto impegnati monitor di Associazione 21 luglio, mediatori, osservatori privilegiati, autorità locali. Tali attori, attraverso visite individuali, hanno potuto definire, insediamento per insediamento, abitazione per abitazione, famiglia per famiglia, la condizione giuridica di ogni individuo adulto attraverso la singola richiesta di informazioni. I dati finali, debitamente aggregati, forniscono finalmente un primo quadro nuovo e interessante, per la definizione di future *policy* legate al tema in questione. Un quadro che chiarisce i numeri e che può rappresentare la base conoscitiva indispensabile per qualsiasi ulteriore azione futura volta a sanare la problematica. Esso appare ancora parzialmente sfocato per quanto riguarda la condizione giuridica dei minori[13] . Su questo sarebbe necessario, a livello locale, un approfondimento ulteriore laddove si intendano promuovere politiche inclusive che abbiano come presupposto la fuoriuscita dagli insediamenti monoetnici.

Malgrado il grande sforzo intrapreso da Associazione 21 luglio per l'acquisizione dei dati, la presente ricerca presenta una fotografia ancora non totalmente chiara e definitiva del fenomeno a causa di almeno tre limiti oggettivi che è doveroso sottolineare:

- nella maggioranza dei casi l'acquisizione dei dati si fonda sulle risposte date dai soggetti adulti intervistati senza un riscontro determinato dalla visione della documentazione relativa allo *status* giuridico;
- le metodologie utilizzate per il reperimento dei dati non risultano omogenee;
- i tempi dell'acquisizione dei dati, sia quelli relativi alle presenze numeriche negli insediamenti coinvolti che quelli relativi alla condizione dello *status* giuridico, sono risultati dilatati in una forbice temporale di circa 14 mesi che va dal luglio 2019 a settembre 2020.

[12] Cfr. Associazione 21 luglio, "Periferie lontane", aprile 2020, scaricabile sul sito di Associazione 21 luglio.

[13] Nella raccolta dei dati non è stato possibile sempre definire la singola condizione giuridica di ogni minore in relazione allo status, talvolta diverso, dei suoi genitori.

La presenza dei rom di origine jugoslava in Italia. Il contesto storico

La presenza in Italia di rom provenienti dall'ex Repubblica Jugoslava risale alla fine degli anni Sessanta con quello che può essere considerato il **primo esodo** dal secondo dopo guerra[14]. Il **secondo flusso** si può datare negli anni Ottanta, dopo la morte di Tito, con la frantumazione dell'equilibrio interetnico da lui sapientemente costruito e le conseguenti tensioni interne determinatesi. A partire dal 1991, con l'inizio del conflitto che sconvolgerà l'intera area balcanica, si assiste alla **terza ondata migratoria**, sicuramente più massiccia rispetto a quelle precedenti. I nuovi arrivati si aggiungono ai loro connazionali insediati in aree urbane periferiche collocate sotto cavalcavia, in prossimità di discariche, sulle sponde dei fiumi. Le città più interessate al fenomeno sono Trieste, Milano, Torino, Venezia, Bologna, Firenze, Roma e Napoli, con insediamenti anche molto estesi come quello del Casilino 900 e Ponte Marconi, a Roma, del Poderaccio, a Firenze, lungo il Reno, a Bologna, a Scampia, a Napoli.

La **Convenzione di Ginevra** del 1951 recita all'articolo 1 come il rifugiato sia «una persona che si trova fuori dal paese di origine e di abituale residenza, a causa di un fondato timore di persecuzione per motivi di razza, religione, nazionalità, appartenenza ad un particolare gruppo sociale o di opinioni politiche, e che non è in grado o disposta ad avvalersi della protezione di tale paese o a ritornarvi per timore della persecuzione». L'articolo 10 della **Costituzione Italiana** statuisce: «Lo straniero al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana, ha diritto di asilo nel territorio della Repubblica».

Malgrado i due importanti riferimenti normativi quali la Convenzione di Ginevra e la Costituzione Italiana, l'arrivo degli sfollati balcanici in fuga dalla guerra, trova impreparate le autorità locali e nazionali che non dispongono di disposizioni attuative atte a promuovere adeguati interventi.
È solo con la legge n.390 del 1992 "Interventi straordinari di carattere umanitario a favore degli sfollati delle repubbliche sorte nei territori dell'ex Jugoslavia", che il nostro Paese si dota di uno strumento giuridico che dispone l'accoglienza temporanea per ragioni umanitarie dei profughi provenienti dall'ex Jugoslavia. Viene riconosciuto il diritto all'ingresso in Italia in deroga alla normale legislazione sull'immigrazione, disponendo di «far fronte alle esigenze degli sfollati accolti nel territorio nazionale, connesse alla ricezione, al trasporto, all'alloggio, al vitto, al vestiario, all'assistenza igienico-sanitaria, all'assistenza socio-economica e a quella in favore dei minori non accompagnati, nonché al rimpatrio o al trasferimento degli stessi».

[14] Prima della Seconda Guerra Mondiale circa 7.000 rom harvati (croati) erano giunti in Italia a partire dal 1918 seguito delle vicende belliche.

Si tratta di un testo estremamente generico che avrà bisogno di numerose norme applicative per delimitare le modalità dell'accoglienza dei profughi. Ciò determinerà ambiguità e situazioni contraddittorie e diverse da Regione a Regione, ognuna impegnata ad applicare in maniera difforme dall'altra quanto enunciato. In realtà, come vedremo, l'atteggiamento prevalente, per quanto riguarda famiglie identificate come rom, si rivela quello di fingere di ignorare la problematica. Ciò malgrado la legge n.390 affermi all'articolo 1 che tutte le azioni previste dovranno essere attuate «senza alcuna discriminazione, in particolare di carattere etnico e religioso» sottolineando come il diritto degli sfollati rom sia il medesimo degli altri sfollati. In realtà tale principio di non discriminazione non troverà mai, salvo rare eccezioni, un'effettiva applicazione sul territorio nazionale.

In una testimonianza raccolta, l'avvocato Gianfranco Schiavone affermò in quegli anni «*si negò, anche nelle sedi ufficiali, ed in più riprese, che l'aumento degli accampamenti fosse riconducibile al conflitto nella ex Jugoslavia e si negò quindi parimenti che tale problema fosse prioritariamente un problema di accoglienza di sfollati, da affrontarsi quindi nell'ambito della legge 390/92. Se era aumentata la presenza della popolazione rom dalla ex Jugoslavia ciò non aveva nulla a che fare con gli sfollati. I rom erano semplicemente rom. I rom non potevano essere sfollati! Tale irrazionale atteggiamento resistette a lungo, in palese violazione con il testo della legge. Nel frattempo migliaia di sfollati vivevano nella clandestinità e nella marginalità sociale, in accampamenti dalle condizioni igienico-sanitarie spaventose*»[15].

Un anno dopo una circolare del Ministero dell'Interno, la n.15 del 1993, ordina l'esclusione dai benefici della protezione umanitaria a tutti i cittadini dell'ex Jugoslavia giunti in Italia prima del 1° giugno 1991. Centinaia di famiglie rom giunte in Italia prima di tale data, non potendo far rientro nelle loro abitazioni nella Jugoslavia in guerra, si ritrovano nell'impossibilità di essere riconosciuti come rifugiati.
Viene costituito il "Tavolo di consultazione per l'ex Jugoslavia" come strumento di coordinamento informale tra enti locali e le organizzazioni del Terzo settore, allo scopo di scambiare le informazioni e coordinare gli sforzi delle istituzioni e della società civile nel promuovere iniziative umanitarie, nel quadro della legge 390/1992 e, nel corso del biennio 1995-1996 vengono organizzate iniziative rivolte alla concessione del permesso umanitario e, solo nel Comune di Bologna, l'alloggio in strutture di accoglienza. Questi interventi vengono attuati dai Comuni interessati, specialmente Roma, Firenze e Bologna, attingendo ai fondi predisposti dalla succitata legge 390 del 1992[16] .
Secondo i dati del Ministero dell'Interno, al 20 luglio 1996. si stima la presenza in Italia di 10.740 cittadini rom dell'ex Jugoslavia, in situazione di emergenza presso diverse aree del territorio nazionale; i censimenti e le stime fanno emergere 4.400 aventi diritto ai benefici della legge n.390; di questi, solo 1.060 risultano effettivamente assistiti[17].

[15] Gianfranco Schiavone, "I rom e il diritto d'asilo: il caso italiano negli anni '90, in Rom e sinti: un'integrazione possibile. Italia e Europa a confronto", Atti del Convegno organizzato dalla Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Napoli, 23-24 giugno 2000.
[16] Cfr. CIR, "Progetto In the Sun", 1 febbraio 2013, visionabile su: http://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2018/02/In-the-sun_apolidia_CIR_rapporto-finale_italiano.pdf.
[17] Cfr. "Quelli della 390", visionabile su: file:///C:/Users/segre/Downloads/parte2_1804%20(1).pdf.

Nel 1997, considerando terminato il conflitto scatenato in Bosnia, si decide di chiudere il fondo che finanzia la legge n.390. L'anno successivo si giunge ad arrivare, attraverso diverse ordinanze del Ministero dell'Interno, alla possibilità di regolarizzazione per i detentori del permesso di soggiorno umanitario, che possono cambiare la natura del loro permesso in un permesso di soggiorno per lavoro. In realtà la precaria condizione abitativa e lavorativa di molte famiglie rom, impedisce alla maggioranza di esse di poter approfittare di questa possibilità.
Nel 1999, a seguito della crisi in Kosovo, si assiste al **quarto flusso migratorio**. Lo Stato italiano decide di aprire a Comiso un grande centro di accoglienza ma la gran parte delle famiglie rom finiscono per accamparsi in prossimità delle grandi baraccopoli sorte nelle periferie delle metropoli italiane, da Nord a Sud.
Nel maggio 2008 il presidente del Consiglio dei Ministri, Silvio Berlusconi, emana alcuni decreti con cui viene dichiarato lo «stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi», emettendo alcune ordinanze attuative con le quali i prefetti di Roma, Napoli, Milano, Torino e Venezia vengono nominati commissari delegati «per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza» nelle regioni di Lazio, Campania, Lombardia, Piemonte e Veneto.
Il primo intervento organizzato a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza è il censimento condotto nel corso del 2008 che coinvolge rom e sinti abitanti degli insediamenti formali e informali di Napoli, Roma e Milano. Le operazioni si svolgono con l'impiego di Forze di Polizia e - limitatamente ai territori di Roma e Napoli - con la partecipazione della Croce Rossa Italiana. Tra gennaio e aprile del 2009 a Roma si svolge un secondo censimento in 6 insediamenti formali e informali.
In applicazione a tale decreto dal dicembre 2009, e in forza del censimento condotto, il Comune di Roma utilizza la possibilità di rilasciare ai maggiorenni rom presenti negli insediamenti della Capitale un permesso di soggiorno per motivi umanitari, in base all'art.5 comma 6 del T.U. 285/98, seguendo le due procedure previste: istruttoria svolta dal Questore o istruttoria svolta dalla Commissione territoriale per il riconoscimento dello *status* di rifugiato, al termine della quale viene investito il Questore. Nei mesi successivi nella Capitale numerosi rom ottengono – molti per la prima volta nella loro vita - un permesso di soggiorno per motivi umanitari[18]. Ai titolari di tale permesso è consentito chiedere la cittadinanza italiana dimostrando la residenza legale in Italia così come convertire il suddetto soggiorno in un permesso di soggiorno per motivi di lavoro, qualora sussistano le condizioni previste dalla legge.

[18] Secondo le informazioni fornite all'Associazione 21 luglio da un vice-prefetto della Prefettura di Roma al 31 luglio 2011, «le persone richiedenti protezione internazionale sono state 693. Di queste richieste, 327 istanze sono risultate incomplete (per lo più carenti della necessaria documentazione); 119 sono stati i permessi di soggiorno rilasciati per motivi umanitari; 56 sono stati invece quelli rifiutati; 57 richiedenti sono in attesa di essere convocati dalla competente Commissione territoriale per il colloquio; 134 sono le persone cui notificare la decisione della predetta Commissione» in Associazione 21 luglio, "Memorandum per il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale dell'Onu", 15 gennaio 2021.
Cfr: http://www.cronachediordinariorazzismo.org/wp-content/uploads/Memorandum_richiesta_protezione_def.pdf.

Dopo il cosiddetto “Decreto sicurezza” - Decreto legge n.113 del 4 ottobre 2018 - voluto fortemente dal ministro dell’Interno Matteo Salvini, viene abrogato il permesso di soggiorno per motivi umanitari e numerose famiglie presenti nei “campi rom” si trovano nell’impossibilità di rinnovarlo al momento della scadenza, scivolando in uno stato di irregolarità.

Tale impedimento viene però rimosso grazie al nuovo Decreto approvato il 5 ottobre 2020 dal Consiglio dei Ministri. Il 21 ottobre 2020 viene pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il Decreto legge n.130 recante “*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare*”.
Il provvedimento interviene in materia di immigrazione riscrivendo la disciplina vigente per quel che riguarda i requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno per esigenze di protezione del cittadino straniero.

Tra i punti trattati viene riconosciuta una maggiore tutela del diritto alla vita privata e familiare attraverso il rilascio di un permesso di soggiorno di durata biennale a tutti quei cittadini stranieri la cui espulsione può comportare una violazione di tali diritti e la possibilità di convertire numerose tipologie di permesso di soggiorno in permesso per lavoro, che consentirà ai cittadini stranieri di stabilizzare la permanenza in Italia e valorizzare l'attività lavorativa svolta.

Presenza di rom di origine jugoslava negli insediamenti italiani e campione designato

Per la realizzazione del presente Rapporto sono stati interessati **2.666 persone**, tutte originarie dell’ex Jugoslavia, presenti in **17** insediamenti che insistono in **8** Comuni italiani.

Insediamenti oggetto della ricerca

La presente ricerca ha interessato famiglie rom originarie dell’ex Jugoslavia residenti all’interno di 11 insediamenti formali presenti in 5 Comuni italiani e all’interno di 2 insediamenti informali presenti in 2 Comuni italiani. In 4 casi ha riguardato una tipologia di insediamento definita dalle istituzioni come “tollerati” e presenti in 2 Comuni italiani.

In ogni insediamento si è riusciti a raggiungere una copertura totale o parziale. L’assenza di nuclei familiari al momento della rilevazione, la negazione nel fornire indicazione di alcuni soggetti, la non sufficiente conoscenza di alcuni nuclei familiari da parte dei rilevatori sono state le principali cause di una copertura solo parziale.

Insediamento (Comune)	Censiti	Coinvolti nella rilevazione	%	Rilevatore[19]
Candoni Area bosniaci (Roma)	282	160	57%	A
Castel Romano Area F (Roma)	87	55	63%	A
Castel Romano Area K (Roma)	111	91	82%	B
Castel Romano Area M (Roma)	323[20]	327	100%	A
La Barbuta (Roma)	246	186	76%	D
Lombroso (Roma)	181	50	28%	E
Poderaccio 1 e 2 (Firenze)	274	274	100%	D
Ponte Pizzinnu (Porto Torres)	21	21	100%	C
Salone (Roma)	397[21]	305	77%	A
Strada dell'Aeroporto (Torino)	240	102	43%	C
Via Ponti de Sa Murta (San Nicolò d'Arcidano)	61	61	100%	B
Arco di Travertino (Roma)	46	46	100%	E
Monachina (Roma)	91	74	81%	D
Pitz'e Pranu (Selargius)	129	129	100%	C
Salviati 1 e 2 (Roma)	468	423	90%	E
Ponte Riccio (Giugliano)	286	286	100%	E
Via san Salvatore (Casoria)	76	76	100%	C
TOTALE	**3.319**	**2.666**	**80,3%**	

[19] A=monitor 21 luglio; B=mediatore/ice presente nell'insediamento; C=autorità locale; D=organizzazione operante nell'insediamento; E=operatrice/ore operante nell'insediamento.
[20] Da notare la discrepanza temporale dovuta ad un censimento comunale effettuato nel 2019 ed un rilievo dello status giuridico effettuato nel 2020.
[21] Tale numero esprime la totalità degli abitanti, comprese le numerose famiglie di nazionalità rumena.

Insediamenti formali

1. Candoni Area bosniaci (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, copertura 57%

L'area bosniaca[22] (area B) del "villaggio" di Candoni, nasce nell'estate del 2000, quando alcune famiglie di nazionalità bosniaca sgomberate dallo storico "campo" informale Casilino 700 vengono spostate sull'insediamento già abitato da famiglie di nazionalità rumena. Due anni dopo vengono trasferite nell'are B famiglie bosniache, provenienti dall'insediamento della Muratella. Nel febbraio 2010, con la chiusura dello storico insediamento Casilino 900, per 21 nuclei, sempre di nazionalità bosniaca, il Comune di Roma colloca dei container negli ultimi spazi rimasti, andando così ad appesantire una situazione già particolarmente precaria per gli abitanti dell'area.

L'attuale insediamento ha una dimensione di circa un ettaro e mezzo. Al suo interno un centinaio di container in pessime condizioni, accolgono 838 persone di cui 409 minori. Di essi circa i 2/3 sono rappresentati da cittadini rumeni ed 1/3, pari a 282 persone, da persone di origine bosniaca. Con Deliberazione n.80 del 7 maggio 2019, Roma Capitale ravvisa l'opportunità di estendere anche all'insediamento di Candoni le misure volte al superamento dei "villaggi" introdotte con la Deliberazione della Giunta Capitolina n.70 del 2018 «attraverso la graduale attivazione di percorsi individuali di inclusione abitativa delle persone censite».

Nel settembre 2020 un operatore di Associazione 21 luglio ha intervistato 83 adulti dell'area B al fine di fotografare la condizione giuridica di ciascuno di essi e la singola composizione familiare. L'indagine ha consentito di coprire un campione di **160 soggetti** (83 adulti e 77 minori), pari all'57% delle persone residenti nell'area.

2. Castel Romano Area F (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, copertura 63%

L'area F del "villaggio attrezzato di Castel Romano, viene realizzata nel settembre 2012 in prossimità del medesimo insediamento precostituito 7 anni prima, al fine di accogliere un centinaio di rom di origine bosniaca provenienti dal "campo tollerato" di Tor de' Cenci, sgomberato nei mesi precedenti. Secondo il censimento effettuato dalla Polizia Locale nella suddetta area nel giugno 2019 si rileva la presenza di 87 persone. L'insediamento, posto in prossimità di alcune discariche e collocato in una posizione estremamente isolata, appare particolarmente deteriorato. Le strutture abitative risultano fatiscenti, l'impianto fognario non sempre funzionante, il servizio idrico assente.

Malgrado nel maggio 2019 il Comune di Roma, attraverso la predisposizione di un "Progetto di inclusione sociale", abbia previsto il superamento dell'intero "villaggio", comprensivo dell'area K, entro il 2021, agli abitanti è stato intimato di lasciare l'area entro il settembre 2020 per motivi igienico-sanitari. L'azione di sgombero non è stata realizzata dalle autorità locali così come precedentemente annunciato.

Nel settembre 2020 un operatore di Associazione 21 luglio ha intervistato 18 adulti dell'area al fine di fotografare la condizione giuridica di ciascuno di essi e la singola composizione familiare. L'indagine ha consentito di coprire un campione di **55 soggetti** (18 adulti e 37 minori), pari all'63% delle persone residenti nel "villaggio attrezzato".

[22] Un'altra area del "villaggio" si compone di cittadini di nazionalità rumena.

3. Castel Romano Area K (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, copertura 82%

Il "villaggio attrezzato" di Castel Romano, posto lungo la via Pontina, a 25 km dal centro di Roma, nasce nel 2005 con il trasferimento di circa 800 rom di origine bosniaca dall'insediamento informale di Vicolo Savini. Viene subito diviso in due aree, l'area K e l'area M. Nell'area K, secondo il censimento effettuato dalla Polizia Locale nel giugno 2019 si rileva la presenza di 111 persone. Le strutture abitative sono rappresentate da container particolarmente deteriorati. Viene registrata da anni la disfunzione dell'impianto fognario e la rottura dell'impianto idrico. L'acqua viene fornita giornalmente agli abitanti attraverso un'autobotte. Nel maggio 2019 il Comune di Roma, attraverso la predisposizione di un "Progetto di inclusione sociale", prevede il superamento dell'intero "villaggio", comprensivo dell'area K, entro il 2021.

Nel settembre 2020 una mediatrice culturale, su mandato di Associazione 21 luglio, ha intervistato 56 adulti dell'area al fine di fotografare la condizione giuridica di ciascuno di essi e la singola composizione familiare. L'indagine ha consentito di coprire un campione di **91 soggetti** (56 adulti e 35 minori), pari all'82% delle persone residenti nel "villaggio attrezzato".

4. Castel Romano Area M (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, copertura 100%

L'Area M rappresenta la terza parte di cui si compone il "villaggio attrezzato" di Castel Romano e si compone di famiglie originarie di Vlasenica, in Bosnia, presenti in Italia dall'inizio degli anni Settanta. Il censimento effettuato dalla Polizia Locale nell'estate del 2019 ha rilevato la presenza di 323 persone. Le condizioni dell'area appaiono simili a quelle dell'area K: mancanza di acqua corrente, rottura frequente dell'impianto fognario, isolamento fisico e relazionale. In quanto parte del "villaggio attrezzato" di Castel Romano, anche per questa area il Comune di Roma ha predisposto un "Progetto di inclusione sociale" finalizzato al superamento dell'intero "villaggio", entro il 2021.

Nel settembre 2020 un operatore di Associazione 21 luglio ha intervistato 129 adulti dell'area al fine di fotografare la condizione giuridica di ciascuno di essi e la singola composizione familiare. L'indagine ha consentito di coprire un campione di **327 soggetti** (129 adulti e 198 minori), pari al 100% delle persone residenti nel "villaggio attrezzato".

5. La Barbuta (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca e macedone, copertura 76%

Il "villaggio attrezzato" sorge a seguito dell'ordinanza n.4 del 2010 del commissario straordinario per l'"Emergenza Nomadi" Giuseppe Pecoraro, con un impegno di spesa superiore ai 10 milioni di euro. I lavori del nuovo insediamento vengono portati a termine nel giugno 2012 con l'ingresso di circa 400 persone ed una gestione affidata alla Croce Rossa Italiana. Dal censimento effettuato dal Comune di Roma nel giugno 2019 emerge la presenza di 246[23] persone di cittadinanza bosniaca e macedone. A seguito della Deliberazione n.105 del 26 maggio 2017 e dell'indizione di una gara per l'affidamento del "Progetto di inclusione sociale per le persone rom, sinti e caminanti finalizzato al superamento" de La Barbuta, il Comune di Roma nel febbraio 2018 comunica di affidare all'Associazione Croce Rossa – Comitato Area Metropolitana di Roma Capitale la realizzazione dei percorsi di inclusione volti alla chiusura del "villaggio" da concludersi nel dicembre 2020. Grazie ai dati forniti da un'organizzazione presente nell'insediamento, a cavallo tra il 2019 e 2020, è stato possibile risalire alla condizione giuridica di **186 persone** (88 adulti 98 minori), pari al 76% delle persone residenti nel "villaggio attrezzato".

[22] Un'altra area del "villaggio" si compone di cittadini di nazionalità rumena.

[23] Cfr. https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/Campi_Roma.pdf.

6. Lombroso (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, copertura 28%

La realizzazione dell'insediamento risale al 1997 per l'accoglienza inziale di circa 100 persone, tutte di nazionalità bosniaca, raggruppate in 31 famiglie. Nel 2005 l'insediamento venne ampliato, subendo lavori di ristrutturazione. La baraccopoli di Lombroso è la più antica degli attuali "villaggi" romani, la più piccola – insistendo su una superficie totale di poco superiore a un ettaro – e, insieme a quella di Gordiani, la più centrale. Si compone di una cinquantina di unità abitative, alcune roulotte e diverse abitazioni realizzate con materiali di risulta. A cavallo tra il 2018 e il 2019 il Comune di Roma censisce la presenza di 181 persone di nazionalità bosniaca, tra cui 82 minori. Nella seconda metà del 2020 il Comune di Roma ha predisposto un "Progetto di inclusione sociale" finalizzato al superamento dell'intero "villaggio".

Nell'ottobre 2020 un osservatore privilegiato e conoscente di alcuni abitanti dell'insediamento, su indicazione di Associazione 21 luglio, attraverso visite domiciliari ha mappato la condizione giuridica di **50 abitanti** (21 adulti e 29 minori) pari al 28% del totale delle persone censite.

7. Poderacco 1 e 2 (Comune di Firenze) – Abitanti di origine serba, macedone, bosniaca, kosovari e montenegrina, copertura 100%

Nel panorama italiano l'insediamento di Poderaccio è tra i più antichi tra quelli progettati e realizzati da un'Amministrazione Comunale. Nell'ottobre 1988 il l'Amministrazione fiorentina trasferisce in una nuova area al Poderaccio alcune famiglie rom provenienti da via Petri e un altro gruppo che da alcuni mesi sosta sotto il Ponte dell'Indiano. Si tratta in gran parte di nuclei provenienti dalla Macedonia e dal Kosovo. Negli anni successivi ad essi si aggiungono famiglie bosniache e si creare due insediamenti, quello del Poderaccio 1 del Poderaccio 2.

Nelle due aree nel 2018 risultava la presenza di circa 350 persone di origine jugoslava, diventate 274 nel 2019. Il decremento numerico è frutto del lavoro svolto da un raggruppamento temporaneo di impresa risultato assegnatario da parte dell'Amministrazione Comunale di un intervento per la realizzazione di servizi di accompagnamento finalizzati all'inclusione degli abitanti. I dati relativi allo status giuridico degli abitanti si riferisce al 2018 è frutto dell'indagine svolta da un ente del privato sociale incaricato della promozione di percorsi inclusivi.

Grazie ai dati forniti da un'organizzazione presente nell'insediamento, nel 2019 è stato possibile risalire alla condizione giuridica di **274 persone** (166 adulti 108 minori), pari al 100% delle persone residenti nel "villaggio attrezzato".

8. Ponte Pizzinnu (Comune di Porto Torres) – Abitanti di origine serba e macedone, copertura 100%
Risale al 26 luglio 2005 l'inaugurazione del nuovo insediamento monoetnico costato circa 200.000 euro e collocato nel Comune di Porto Torres per l'accoglienza di 15 famiglie accampate in prossimità del vecchio mattatoio comunale e in un'area di parcheggio in prossimità dello stadio. Il "campo" è suddiviso in 15 piazzole ognuna delle quali dotate di rispettive utenze e all'interno delle quali gli abitanti hanno collocato le roulotte o realizzato manufatti con materiale di risulta. L'insediamento è inoltre dotato di quattro strutture in muratura all'interno delle quali sono presenti i servizi igienici (uno per gli uomini e uno per le donne), con doccia e acqua calda, un lavandino interno e un lavatoio esterno.
Nel 2018, attraverso un finanziamento della Regione Sardegna, il Comune di Porto Torres ha avviato un percorso di fuoriuscita dall'insediamento attraverso il reperimento di soluzioni abitative. Tale processo, ritardato anche dalle misure restrittive imposte dalla pandemia da Coviv-19 ha fatto sì che nell'insediamento siano presenti nel 2020 ancora alcune famiglie.
Nel novembre 2020 il Comune di Porto Torres, rispondendo ad una richiesta di Associazione 21 luglio, ha inviato i dati aggregati relativi allo status giuridico dei rom presenti nell'insediamento mappando la condizione giuridica di **21 abitanti** (10 adulti e 11 minori) pari al 100% del totale.

9. Salone (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, montenegrina, serba e rumena, copertura 77%
Il "villaggio", posto all'estrema periferia orientale dalla Capitale, oltre il Grande Raccordo Anulare, nasce nel 2006 per l'accoglienza iniziale di circa 600 persone di origine bosniaca, montenegrina, serba e rumena. Negli anni successivi arriva a contare una presenza superiore alle 1.000 unità per poi, a partire dal 2014, registrare un calo delle famiglie residenti. Le condizioni dell'insediamento da anni versano in condizioni critiche. Le strutture abitative sono rappresentate da container fatiscenti, spesso si registra l'interruzione idrica ed elettrica, l'impianto fognario registra frequenti disfunzioni.
Nell'ultimo censimento effettuato dalla Polizia Locale di Roma Capitale, effettuato nell'ottobre 2019 è stata registrata la presenza di 397 individui, più della metà rappresentati da minori. Non è stata possibile una scomposizione numerica delle famiglie secondo la rispettiva nazionalità.
Nel settembre 2020 un operatore di Associazione 21 luglio ha intervistato 151 adulti dell'area al fine di fotografare la condizione giuridica di ciascuno di essi e la singola composizione familiare. L'indagine ha consentito di coprire un campione di **305 soggetti** (141 adulti e 164 minori), pari al 77% delle persone residenti nel "villaggio attrezzato".

10. Strada dell'Aeroporto (Comune di Torino) – Abitanti di origine serba e bosniaca, copertura 43%
L'insediamento di Strada dell'Aeroporto nasce nel 1990 quando, in occasione del Mondiali di calcio "Italia '90", la costruzione del nuovo stadio impone lo spostamento delle famiglie rom che precedentemente abitavano nel "campo" di Strada Druento. Sorge ai limiti dell'area urbana tra la Tangenziale Nord, la strada provinciale che porta a Borgaro e il torrente Stura, in uno spazio classificato come verde urbano e non edificabile. L'insediamento si estende su un territorio asfaltato i cui perimetri sono tracciati da una rete metallica. All'interno insistono manufatti in legno e muratura.
Nell'insediamento sono presenti nel 2019, 240 rom khorakhanè di origine bosniaca e famiglie di origine serba.
L'Amministrazione di Torino, secondo quanto riportato nel "Progetto Speciale Campi Nomadi", prevede per l'insediamento l'attivazione di percorsi di inclusione sociale e abitativa personalizzati, atti all'uscita dell'insediamento. La data inizialmente fissata era il mese di dicembre 2020, successivamente prorogata.
Nel novembre 2020 il Comune di Torino, rispondendo ad una richiesta di Associazione 21 luglio, ha inviato i dati aggregati relativi allo status giuridico dei rom presenti nell'insediamento mappando la condizione giuridica di **102 abitanti** (35 adulti e 67 minori) pari al 43% del totale.

11. Via Ponti de Sa Murta (Comune di San Nicolò d'Arcidano) – Abitanti origine serba, copertura 100%
L'insediamento nasce il 30 agosto 1989 per l'accoglienza temporanea di una famiglia allargata originaria della Serbia e impegnata in un pendolarismo stagionale tra la città di origine, Leskovac, e l'isola sarda. Nel 2004 l'area viene predisposta per un'accoglienza più stabile: vengono realizzate abitazioni in legno, costruiti i bagni, predisposta la recinzione e la pavimentazione stradale. Nel 2011, con la realizzazione dell'impianto fognario i lavori vengono completati. L'insediamento, collocato a 500 metri dal centro cittadino, è abitato da 61 persone, tutte della stessa famiglia allargata. È fornito dei servizi essenziali e risulta essere alto il livello di inclusione dei suoi abitanti, tutti residenti nel Comune sardo.
Nell'ottobre 2020 una mediatrice culturale residente nell'insediamento, su mandato di Associazione 21 luglio, attraverso visite domiciliari ha mappato la condizione giuridica di 61 abitanti (27 adulti e 34 minori) pari al 100% del totale.

Insediamenti "tollerati"

1. Arco di Travertino (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, copertura 100%

L'insediamento, tra i più piccoli della città di Roma, insiste nel Municipio VII, a pochi passi dalla fermata della metropolitana della Linea A, nascosto da una fitta vegetazione. Nasce come insediamento informale nel 1990, a seguito dell'occupazione di un'area pubblica da parte di una famiglia di origini bosniache. Nel 1997 il Comune di Roma predispone interventi di urbanizzazione e nel 2020 risulta abitato da una cinquantina di persone di origine bosniaca.

Nel settembre 2020 un operatore di Associazione 21 luglio ha intervistato gli adulti dell'area al fine di fotografare la condizione giuridica di ciascuno di essi e la singola composizione familiare. L'indagine ha consentito di coprire un campione di **46 soggetti** (33 adulti e 13 minori), pari al 100% delle persone residenti nel "campo tollerato".

2. Monachina (Comune di Roma) – Abitanti origine bosniaca, copertura 81%

L'insediamento, definito dall'Amministrazione Comunale come "campo tollerato", è ubicato in un'area di sosta all'altezza dello svincolo del Km 13 di Via Aurelia. Si compone di alcune abitazioni autocostruite e di roulotte e camper di proprietà dei residenti. Tra la fine del 2018 e l'inizio del 2019 la Polizia Locale di Roma Capitale censisce la presenza di 91, in prevalenza di nazionalità bosniaca. A seguito della Deliberazione n.105 del 26 maggio 2017 e dell'indizione di una gara per l'affidamento del "Progetto di inclusione sociale per le persone rom, sinti e caminanti finalizzato al superamento" della Monachina, il Comune di Roma nell'ottobre 2018 comunica di affidare all'Associazione Croce Rossa – Comitato Area Metropolitana di Roma Capitale la realizzazione dei percorsi di inclusione volti alla chiusura del "villaggio" da concludersi nell'ottobre 2021.

Grazie ai dati forniti da un ente operante nell'insediamento, nella Primavera del 2020 è stato possibile risalire alla condizione giuridica di **74 persone** di origine bosniaca (49 adulti e 25 minori) pari al 81% del totale.

3. Pitz'e Pranu (Comune di Selargius) – abitanti di origine bosniaca, copertura 100%

L'insediamento sorge su un'area comunale a ridosso della strada statale 387, alla fine degli anni Ottanta, con l'arrivo sul territorio comunale di alcune famiglie provenienti dalla Bosnia. È sempre stato caratterizzato da un forte degrado ambientale e da un elevato rischio igienico-sanitario. Al suo interno insistono abitazioni realizzate con materiale di risulta.

Nel 2019 è stato promosso un progetto di inclusione organizzato dal Comune di Selargius e dagli uffici diocesani. Rivolto alle 19 famiglie dell'insediamento, esso prevede una serie di attività articolate in: inclusione abitativa, scolastica, educazione alla salute, sostegno giuridico e attività anti-discriminazione, formazione, orientamento e sostegno all'attività lavorativa, sostegno e accompagnamento all'identità religiosa.

Nell'ottobre 2020 il Comune di Selargius, rispondendo ad una richiesta di Associazione 21 luglio, ha inviato i dati aggregati relativi allo status giuridico dei rom presenti sul territorio comunale: 19 famiglie presenti nell'insediamento di Pitz'e Pranu, 5 famiglie residenti in appartamento, 2 nuclei familiari residenti in roulotte, 2 famiglie occupanti un immobile in Comune limitrofo, per un totale di **129 persone** (65 adulti e 64 minori).

4. Salviati 1 e Salviati 2 (Comune di Roma) – abitanti di origine bosniaca e serba, copertura 90%

L'area, collocata nel quartiere di Tor Sapienza, si compone di due insediamenti dividi da una recinzione in cemento. Il primo nasce alla fine del 1994 e rappresenta il primo "villaggio" realizzato da una Giunta Capitolina. Ospita un centinaio di cittadini originari della Serbia e presenti da circa un ventennio nella periferia romana. Il secondo viene invece inaugurato nell'anno 2000 e si compone di famiglie di origine bosniaca sgomberati dal mega insediamento di Casilino 700. Entrambi gli insediamenti si trovano in pessime condizioni igienico sanitarie. Secondo l'ultimo censimento effettuato dal Comune di Roma sono 468 le persone che compongono i due "campi". Con Deliberazione n.80 del 7 maggio 2019, Roma Capitale ravvisa l'opportunità di estendere anche agli insediamenti di Salviati 1 e Salviati 2 le misure volte al superamento dei "villaggi" introdotte con la Deliberazione della Giunta Capitolina n.70 del 2018 «attraverso la graduale attivazione di percorsi individuali di inclusione abitativa delle persone censite».

Nell'ottobre 2020 un osservatore privilegiato e stretto conoscente degli abitanti dell'insediamento, su indicazione di Associazione 21 luglio, attraverso visite domiciliari ha mappato la condizione giuridica di **423 abitanti** (191 adulti e 232 minori) pari al 90% del totale delle persone censite l'anno precedente.

Insediamenti informali

1. Ponte Riccio (Comune di Giugliano) – abitanti di origine bosniaca, copertura 100%

A Ponte Riccio, nel Comune di Giugliano, vivono dalla Primavera del 2019, quasi 300 rom, sgomberati dal vicino insediamento di via Vicinale Viaticale, nel quale vivevano da diversi anni, dopo essere stati spostati forzatamente da un'altra area del medesimo Comune. L'attuale insediamento sul quale risultano accampate le 100 famiglie, originarie della Bosnia ma quasi tutte nate e cresciute nel Comune di Giugliano, risulta prova di qualsiasi riparo e servizio primario. Le famiglie vivono in tende, abitazioni autocostruite, roulotte e camper. Non risulta alcune servizio essenziale atto all'erogazione di acqua potabile, elettricità o di impianto igienico e fognario.

Nell'estate 2020 un osservatore privilegiato e stretto conoscente degli abitanti dell'insediamento, su indicazione di Associazione 21 luglio, attraverso visite domiciliari ha mappato la condizione giuridica di **286 soggetti** (68 adulti e 218 minori) pari al 100% del totale delle persone censite l'anno precedente.

2. Via san Salvatore (Comune di Casoria) – Abitanti di origine serba, copertura 100%

A partire dagli anni Ottanta si registra sul territorio compreso tra il Comune di Afragola e di Casoria la presenza di una comunità rom originaria della Serbia insediatasi, a cavallo tra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, sotto un cavalcavia posto a Casoria, località Cantariello, in via san Salvatore, al confine con il Comune di Afragola. L'insediamento è caratterizzato da uno storico abbandono istituzionale e dalla presenza di grandi cumuli di rifiuti. Le abitazioni sono state realizzate con materiali di risulta e risultano assenti i principali servizi. Solo con l'attuale Amministrazione si è registrata una concreta volontà di adoperarsi per il superamento dell'insediamento attraverso percorsi di inclusione.

Il censimento effettuato da rappresentanti istituzionali nell'ottobre 2019 ha registrato la presenza di 76 individui, tutti di origine serba.

Nello stesso mese alcuni operatori locali coordinati da un rappresentante istituzionale, dietro richiesta di Associazione 21 luglio, hanno intervistato 43 adulti dell'area al fine di fotografare la condizione giuridica di ciascuno di essi e la singola composizione familiare. L'indagine ha consentito di coprire un campione di **76 soggetti** (43 adulti e 33 minori), pari al 100% delle persone dell'insediamento.

Risultati dell'indagine

Alla luce delle interviste condotte è possibile, aggregando i dati relativi ai 2.666 soggetti presenti nei 17 insediamenti, individuare 4 macro fasce così definite:

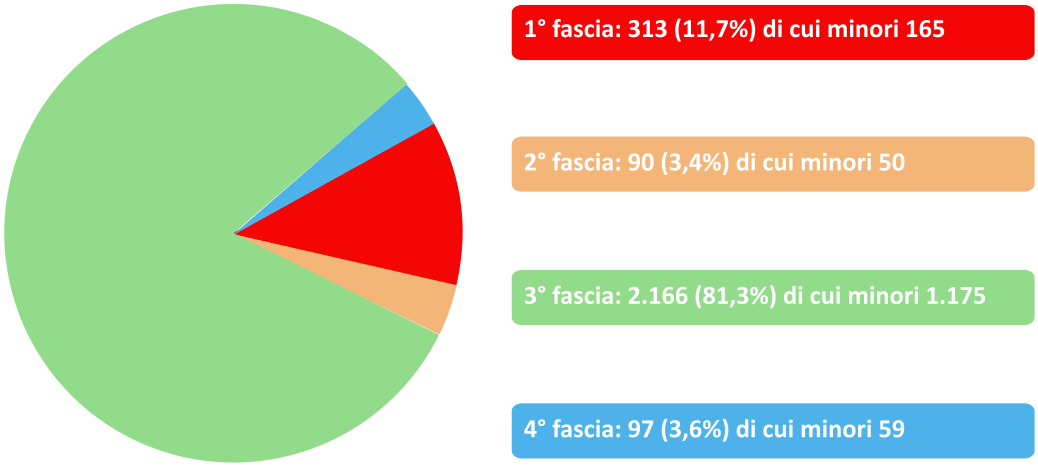
1) La prima fascia è comprensiva delle persone definibili **"a forte rischio apolidia"** perché prive di passaporto e di permesso di soggiorno e include anche quei casi in cui il permesso di soggiorno risulta essere scaduto e non rinnovato. Le persone che si trovano nella prima fascia sono **313**. Di essi, secondo una stima, è possibile individuare 148 adulti e 165 minori.

2) La seconda fascia è comprensiva delle persone prive di passaporto ma aventi il permesso di soggiorno; tale casistica include anche coloro i quali hanno il permesso di soggiorno in rinnovo e, ove riscontrabile, coloro i quali hanno avuto un permesso di soggiorno di tipo umanitario recentemente scaduto e impossibilitati nel rinnovo. Le persone che si trovano nella seconda fascia sono **90**. Di essi, secondo una stima, è possibile individuare 40 adulti e 50 minori.

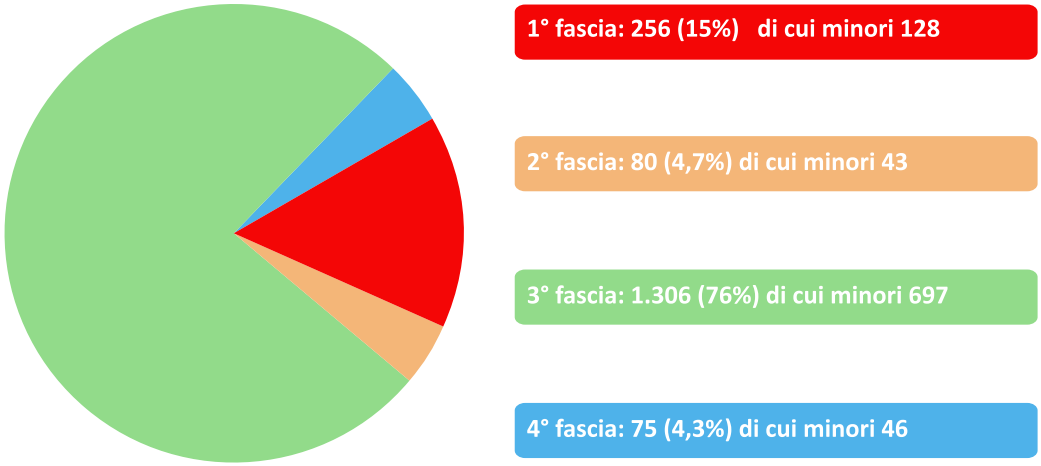
3) La terza fascia è comprensiva delle persone che sono in possesso del passaporto ma prive di permesso di soggiorno, con il permesso di soggiorno scaduto, di permesso di soggiorno in fase di rinnovo e di coloro i quali, ove riscontrabile, con un permesso di soggiorno di tipo umanitario recentemente scaduto e non rinnovabile. Sono altresì ricomprese le persone che sono in possesso del passaporto e del permesso di soggiorno; le persone che sono divenute cittadine italiane; le persone che sono state ufficialmente riconosciute come apolidi. In questa fascia si trovano complessivamente **2.166** persone. Di essi, secondo una stima, è possibile individuare 991 adulti e 1.175 minori.

4) La quarta fascia è comprensiva di persone che hanno attestazione di attesa apolidia e di coloro i quali vivono in una coppia mista in cui un convivente risulti essere privo di passaporto e permesso di soggiorno o essere apolide riconosciuto e l'altro convivente cittadino comunitario, escludendo da tale dicitura i cittadini italiani già inseriti all'interno della terza fascia. In questa fascia si trovano complessivamente **97** persone. Di essi, secondo una stima, è possibile individuare 38 adulti e 59 minori.

Indagine su scala nazionale



Indagine su scala della città di Roma



Come riportato nell'introduzione del presente report, sino ad ora, in assenza di indagini quantitative sul tema, autorevoli organismi erano sino ad ora arrivati a fissare tra i 15.000[24] e i 25.000[25] il numero di giovani rom definiti "a rischio apolidia".

[24] Nel 2011, secondo la Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato, «un'altra situazione particolare riguarda i minori, figli (e sempre più spesso nipoti) di Rom provenienti da quella che fu la Jugoslavia: si può stimare si tratti di circa 15.000 giovani. Nati e cresciuti nel nostro paese, non ne hanno ottenuto la cittadinanza e si trovano in uno status giuridico molto particolare. Il problema principale è legato alla cittadinanza e di conseguenza è relativo al documento di identità». Cfr:" Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia" su: http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/dirittiumani16/Rapporto%20conclusivo%20indagine%20rom,%20sinti%20e%20caminanti.pdf.

[25] Secondo una ricerca prodotta dall'ISPO si registra «una fascia di almeno 20/25.000 giovani rom soprattutto della ex Jugoslavia che non hanno cittadinanza: non sono stati riconosciuti nei paesi di origine, parlano solo italiano e romanés e sono senza documenti» in Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, Italiani, rom e sinti a confronto, una ricerca quali-quantitativa, Roma, 2008.

Secondo i dati sopra riportati, invece, su un totale di 2.666 individui, il 11,7% (il 15% nella città di Roma) può essere classificato come "a forte rischio apolidia". Tale condizione interessa persone prive di passaporto e di permesso di soggiorno e include anche quei casi in cui il permesso di soggiorno risulta essere scaduto e non rinnovato. In una proiezione sul totale degli individui rom di origine jugoslava presenti in Italia negli insediamenti formali e informali, il cui numero totale si attesta introno alle 7.300 unità, **è ragionevole sostenere che le persone "a forte rischio apolidia" presenti negli insediamenti rom italiani siano circa 860. Di essi circa 470 potrebbero essere rappresentati da minori**. Un numero estremamente esiguo rispetto alla percezione sino ad ora riscontrata che consentirebbe l'attivazione di policy diverse da quelle sino ad ora percorse.
Risorse umane ed economiche, ad esempio, potrebbero (e dovrebbero) essere indirizzate per operare massivamente, ma in maniera "chirurgica", nella risoluzione di singoli casi locali, privilegiando prassi che necessariamente vedano il coinvolgimento di organi ministeriali, comuni, questure, prefetture, ambasciate e consolati[26].

Una "buona pratica" da rispolverare[27]

Nel Comune di Torino e nelle città limitrofe, la Cooperativa Valdocco e alcuni Comuni hanno promosso a partire da dal 2008 progetti specifici volti a promuovere l'accesso ad uno status legale per i rom privi documenti. In questi progetti, gli avvocati dell'ASGI hanno fornito formazione e consulenza legale agli operatori sociali ed ai mediatori cultural rom che lavorano con le comunità rom che vivono nei campi, in modo da poter identificare in quali casi sia possibile ottenere uno status legale. Gli assistenti sociali e i mediatori culturali, che conoscevano le famiglie rom molto bene, hanno giocato un ruolo cruciale nello spiegare le procedure legali alle famiglie rom, raccogliere la documentazione necessaria, accompagnarli agli uffici anagrafici e preso altri uffici, preparare relazioni sulla storia della famiglia da utilizzare per le domande di permesso di soggiorno. Questa cooperazione tra avvocati e assistenti sociali/mediatori culturali, che di fatto hanno giocato il ruolo di "paralegali di comunità", è stata estremamente efficace. In alcuni campi, gli avvocati dell'ASGI hanno effettuato anche corsi di formazione informali e attività di informazione sull'accesso ad uno status legale. Un'ottima collaborazione è stata sviluppata con la Questura, che ha rilasciato diversi permessi di soggiorno per motivi umanitari; con il Tribunale per i Minorenni, che ha autorizzato alcuni genitori a rimanere regolarmente in Italia in virtù del superiore interesse del minore; e con i servizi sociali di alcuni Comuni. Infine, due operatrici di lingua serbo-croata hanno accompagnato molte famiglie ai Consolati serbo e bosniaco e sono riusciti ad ottenere i passaporti in casi in cui precedentemente sembrava impossibile. Quasi 100 sono i casi sostenuti, e la maggior parte di questi ha ottenuto un passaporto e un permesso di soggiorno.

[26]In tal senso appaiono virtuosi i progetti che la Cooperativa Valdocco di Torino e alcuni Comuni e Consorzi di Comuni nella Provincia di Torino hanno promosso a partire dal 2008 e volti a promuovere l'accesso ad uno status legale per i rom privi documenti. Tali progetti sono stati finanziati dalla Provincia di Torino, dalla Regione Piemonte, dal Ministero delle Politiche sociali, dall'Unione europea e dalla Fondazione Compagnia di San Paolo (vedi descrizione nel box che segue).
[27]Si riporta integralmente la descrizione della "buona pratica" riportata su: Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione, Associazione 21 luglio, Fondazione Romanì, "Out of limbo", scaricabile su: https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2014/04/Progetto-OUT-OF-LIMBO.pdf.

Nota sui minori invisibili

Come riportato nella presente ricerca, si stima siano **circa 470 i minori**, nati in Italia, figli e nipoti di persone originarie dell'ex Jugoslavia e residenti nei cosiddetti "campi rom" – formali e informali - e definibili come "a rischio apolidia" perché figli di genitori privi di passaporto e di permesso di soggiorno. Da dove ha origine tale condizione?

Un minore rom residente in un insediamento formale o informale e nato in Italia, secondo la legislazione nazionale, se figlio di genitori privi di cittadinanza italiana, può acquistare la cittadinanza italiana al compimento del diciottesimo anno di età dimostrando la residenza legale dalla nascita sino alla maggiore età, senza interruzioni, e se entro il diciannovesimo anno presenta una dichiarazione di volontà in tal senso al Comune ove risiede (Legge n.91/92, art. 4, co.2). Grazie alle disposizioni introdotte dal Decreto Legge n.69 del 2013 si è fortemente facilitato la dimostrazione dei requisiti richiesti dall'art.4, comma 2 legge 91/92.

In alternativa lo stesso minore può essere riconosciuto come cittadino della Bosnia, del Montenegro o della Serbia, Paesi di lontana origine dei suoi genitori, se gli stessi risultano avere la cittadinanza di questi Paesi e lui sia stato registrato entro la sua maggiore età presso il Consolato bosniaco, montenegrino o serbo.

Nel corso dell'indagine si sono però registrati casi nei quali i genitori, talvolta in una condizione di forte deprivazione, non sono a conoscenza delle procedure o nella condizione di pagare i relativi costi. Capita anche che i Consolati non si dichiarano disponibili ad avviare le pratiche se entrambi i genitori non sono in possesso di regolare passaporto valido e permesso di soggiorno. In alcuni casi è impossibile registrare il bambino per il semplice fatto che i genitori non risultano cittadini di quel Paese perché a loro volta i loro genitori non hanno effettuato la registrazione anagrafica, perpetuando così, di generazione in generazione, uno stato di apolidia de facto.

A questo punto non resta la strada del riconoscimento come apolidi. Un percorso tortuoso, non facile, che richiede specifiche informazioni relativamente alle procedure da adottare. E così almeno 200 nuclei familiari da decenni vivono in Italia in assenza di uno status e privi di documenti, trasmettendo questa loro condizione ai figli e ai nipoti.

Cosa significa per un bambino vivere in una condizione di apolidia *de facto*?
Lo spiega bene l'UNHCR: *«Invisibile. La prima condizione in cui si trovano gli apolidi, individui senza patria e senza cittadinanza, è quella dell'invisibilità. Senza diritti, in primo luogo – ovviamente – quello a una cittadinanza – non ha accesso alla società e rimane intrappolato ai margini. Un'invisibilità anche ai media tanto poco se ne parla»*[28] .

[28] Cfr. https://www.unhcr.org/it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/chi-e-un-apolide/

Postfazione

"Tutti i bambini e le bambine
dovrebbero potersi sentire parte del proprio Paese"
Antonio Guterres

Il rapporto "Fantasmi Urbani. La condizione giuridica dei cittadini rom di origine jugoslava negli insediamenti italiani" contribuisce in modo significativo e necessario ad ampliare la nostra conoscenza delle forme e della portata dell'apolidia (e del rischio apolidia) in Italia. L'Associazione 21 luglio lo ha realizzato in maniera scrupolosa, con rispetto ed empatia, spesso incontrando le persone una ad una, ed ascoltando le loro storie.
Da questo rapporto emergono diversi dati significativi, utili allo sforzo globale di riduzione dell'apolidia nel mondo, e in Italia: il primo è la conferma che tra le persone rom di origine jugoslava (che peraltro vivono già spesso esperienze di marginalizzazione) vi sono situazioni di apolidia o di rischio apolidia.
L'apolidia rappresenta una grave violazione dei diritti umani, il cui impatto sulla vita quotidiana delle persone contribuisce a mantenerle in una situazione di invisibilità e marginalità.
L'Italia ha ratificato la Convenzione relativa allo status degli apolidi del 1954 ed aderito alla Convenzione sulla riduzione dell'apolidia del 1961, assumendo obblighi di protezione nei confronti delle persone apolidi, affinché sia garantito loro accesso ai diritti umani fino al momento ell'acquisizione di una cittadinanza.
I diritti garantiti dalla Convenzione del 1954, tra l'altro, non sono limitati agli individui cui è stato riconosciuto lo status di apolide ma si applicano a tutte le persone che si trovano in una condizione di apolidia, anche a coloro che, per vari motivi, non sono riusciti ad ottenerne un riconoscimento formale. Per affrontare e risolvere un problema in maniera efficace, è necessario conoscerlo. L'identificazione, attraverso studi statistici e analisi delle caratteristiche principali, di una specifica popolazione apolide, costituisce uno dei pilastri imprescindibili della strategia di UNHCR per la tutela delle persone apolidi, nonché per la riduzione e la prevenzione dell'apolidia.
Il secondo dato che emerge con chiarezza è che il numero complessivo di persone apolidi o a rischio apolidia tra le persone rom provenienti dalla ex Jugoslavia è, tutto sommato, limitato.

Tale constatazione permette di individuare strategie per la risoluzione e la riduzione dell'apolidia con maggiore semplicità e flessibilità, per esempio, facilitando proattivamente l'accesso alle procedure per il riconoscimento formale dello status di apolide o a procedure per la verifica e l'acquisizione della cittadinanza. In base all'esperienza di UNHCR, tali procedure non rischiano di generare un pull factor, permettendo invece di garantire la tutela dei diritti umani e di mitigare l'impatto dell'apolidia.

Colpisce infine il dato relativo ai minori: sono alcune centinaia in Italia i bambini che sono nati apolidi o a rischio apolidia, "ereditando" in qualche modo l'apolidia dai loro genitori.

All'impellente necessità di garantire il rispetto dei diritti umani nei confronti di questi bambini, incluso il diritto di acquisire una cittadinanza (come previsto dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, Art.7), vanno affiancate misure mirate di prevenzione dell'apolidia alla nascita.

La Convenzione per la Riduzione dell'apolidia del 1961 elenca una serie di norme concrete e dettagliate, che gli Stati sono tenuti a rispettare al fine di ridurre l'apolidia, tra cui misure specifiche per evitare l'apolidia infantile. Una delle priorità per UNHCR, come previsto dalla campagna IBelong (lanciata nel 2014 per porre fine al fenomeno dell'apolidia) è proprio quella di assicurare che nessun bambino nasca apolide.

Il dato rilevato dall'Associazione 21 luglio richiama all'importanza di garantire che le salvaguardie previste dal diritto internazionale e dalla legislazione italiana contro l'apolidia alla nascita siano effettivamente implementate, per consentire ai bambini di acquisire la cittadinanza, nel caso fossero altrimenti a rischio di apolidia.

Lo studio svolto dall'Associazione 21 luglio contribuisce inoltre al conseguimento degli importanti obiettivi individuati dal Tavolo Apolidia, fra i quali l'avvio di misure volte alla regolarizzazione dello status giuridico e alla tutela delle persone apolidi o a rischio apolidia, anche attraverso campagne di informazione ed interventi mirati che prevedano il coinvolgimento di tutti gli attori rilevanti, in primis, naturalmente, le persone apolidi stesse.

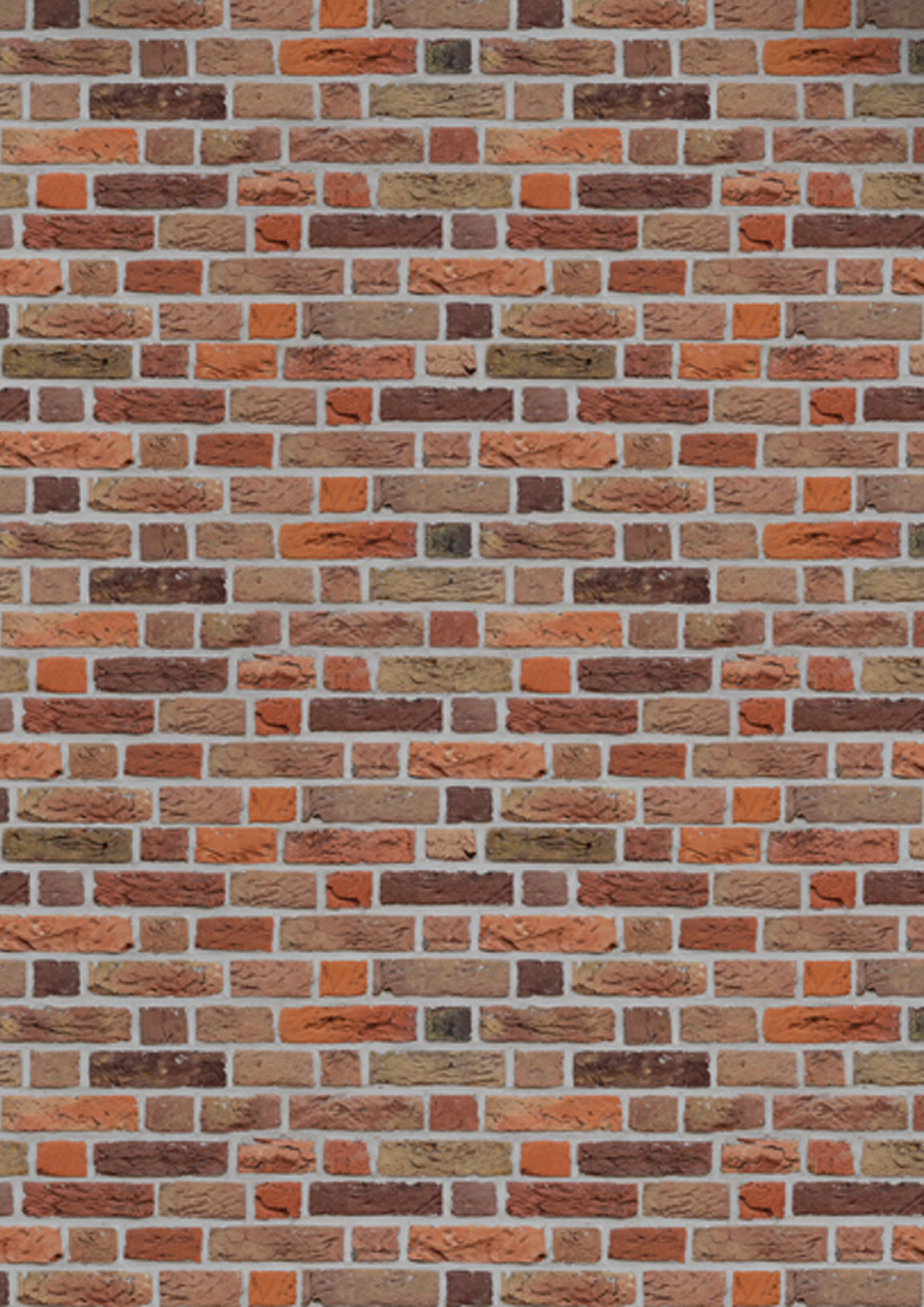
Héléna Behr, *Ufficio UNHCR per l'Italia, San Marino e la Santa Sede*

Codice ISBN: 9788894263473

2020

ASSOCIAZIONE 21 LUGLIO

Progetto grafico: Fresco di Stampa

FDS FRESCO DI STAMPA

Finito di stampare nel mese di dicembre 2020