



# VIE DI USCITA

Comunità rom negli insediamenti  
formali e informali in Italia

---

Rapporto 2023

ASSOCIAZIONE  
21 LUGLIO

Foto di copertina: Vincenzo Pagliuca

Foto pagina : Associazione 21 luglio ETS



# **VIE DI USCITA**

COMUNITÀ ROM NEGLI INSEDIAMENTI FORMALI E INFORMALI IN ITALIA

---

RAPPORTO 2023



## **CAPITOLO 1**

### **BARACCOPOLI DI COMUNITÀ ROM IN ITALIA \_\_\_\_\_ 7**

1.1 BARACCOPOLI IN ITALIA _____	8
1.2 NUMERI SULLE COMUNITÀ ROM: IL LIMITE DELLE CERTEZZE _____	9
1.3 LA GENESI DEGLI INSEDIAMENTI MONOETNICI _____	12
1.4 INSEDIAMENTI MONOETNICI IN ITALIA _____	16
1.5 DATI E NUMERI: UNA QUESTIONE DI METODO _____	20
1.6 LETTURA E INTERPRETAZIONE DEL DATO NUMERICO _____	30
1.7 UN CASO LIMITE: LA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI _____	33

## **CAPITOLO 2**

### **LA STRATEGIA NAZIONALE NEL 2022 - 2023 \_\_\_\_\_ 39**

2.1 LA STRATEGIA NAZIONALE 2021-2030: UN PERCORSO TRA RICHIAMI E QUESTIONI IRRISOLTE _____	40
2.2 IL PIANO DECENNALE DELLA COMMISSIONE EUROPEA _____	44
2.3 LA STRATEGIA NAZIONALE 2021-2030 _____	47
2.4 L'ANALISI CRITICA DELLA SOCIETÀ CIVILE _____	53
2.5 IL RECLAMO AL COMITATO EUROPEO _____	56



## **CAPITOLO 3**

### **LA POLITICA DEI CAMPI** \_\_\_\_\_ **59**

3.1 DALLA COSTRUZIONE DEI “CAMPI ROM” AL LORO SUPERAMENTO _____	61
3.2 IL SUPERAMENTO DEI “CAMPI ROM” _____	65
3.3 IL MODELLO MA.REA. _____	70
3.4 IL “CASO ROMA”. UN APPROCCIO DA PERSEGUIRE _____	72



## **CAPITOLO 4**

### **SGOMBERI E CRIMINI D’ODIO** \_\_\_\_\_ **75**

4.1 LE AZIONI DI SGOMBERO FORZATO _____	77
4.2 DISCORSI E AZIONI D’ODIO _____	78

### **CONCLUSIONI** \_\_\_\_\_ **83**

*«Il mondo rappresenta un'immenso andare a tentoni, un'immensa ricerca: i suoi progressi possono compiersi solo a prezzo di molti fallimenti e di molti feriti. A qualunque specie appartengano, i sofferenti non rappresentano elementi inutili e diminuiti, sono decaduti sul campo dell'onore»  
(Pierre Teilhard de Chardin)*

A Michelle,  
ennesima bambina caduta sul "campo dell'onore",  
il cui sacrificio potrebbe segnare il passo, per noi  
verso la costruzione di un mondo migliore



# CAPITOLO 1



BARACCOPOLI DI COMUNITÀ ROM IN ITALIA

---

## 1.1 BARACCOPOLI IN ITALIA

“Campi rom”, “campi nomadi”, “campi sosta”, “aree sosta”, “villaggi attrezzati”, “campi tollerati”, “villaggi della solidarietà”... Nell’ultimo quarto di secolo, per i rom e i sinti in emergenza abitativa, sono state decine le modalità con le quali le amministrazioni locali hanno cercato, talvolta con inconsapevole sarcasmo, di dare un nome a quel limbo abitativo definito come spazio all’aperto dove concentrare persone, come “camping etnico”, o come dispositivo architettonico dove ha preso corpo, con sfumature diverse, un razzismo istituzionale unico nel panorama europeo.

Nel passato rapporto redatto da Associazione 21 luglio nel 2021, nel periodo immediatamente successivo alla pandemia da Covid-19, era stato riportato come, aggregando in Italia i dati di quanti, rom e non rom, vivessero in condizioni abitative estreme, fossero «almeno 40-50.000 le persone, di cui la metà minori, accomunati da un unico destino di esclusione e con una quotidianità vissuta dentro edifici occupati, container, tende, baracche, casolari abbandonati. Realtà abitative spesso denominate con nomi diversi ma che il più delle volte, nella forma più cruda ma anche più corretta, andrebbero denominate baraccopoli».

Del resto è l’Agenzia delle Nazioni Unite UN-Habitat a indicare come “baraccopoli” quelle

modalità abitative dove gli abitanti, segnati dallo stigma, non hanno sicurezza di possesso, sono lontani dai servizi base, sono collocati in aree pericolose dal punto di vista ambientale e geografico.

Nel medesimo report, oltre alle baraccopoli, si indicavano per circa 20.000 persone, considerate come rom, altre modalità abitative segnate dalla precarietà, spesso dal carattere formale, tutte caratterizzate da una forte impronta segregante che viola il carattere della non discriminazione e, nella maggioranza dei casi, da condizioni abitative non conformi ai criteri di adeguatezza previsti dagli standard internazionali in materia di diritto all’alloggio adeguato.

Per tale numero, già in ascesa rispetto alle precedenti annualità, si registra anche nel biennio 2022-2023 un ulteriore incoraggiante calo dovuto a cause che, interconnesse tra loro, fanno sì che il superamento di un insediamento rom, sia oggi una strada praticata e praticabile da sempre più amministrazioni contraddistinte non da un particolare colore politico ma dal semplice buon senso nel lavorare per il bene comune. A vantaggio di chi nel “campo rom” ci vive e per quanti, all’esterno, ne subiscono le conseguenze.

## 1.2

NUMERI SULLE COMUNITÀ ROM:  
IL LIMITE DELLE CERTEZZE

La mancanza di una quantificazione puntuale sul numero delle persone identificate come rom e sinte, derivata dall'impossibilità di condurre un censimento su base etnica, è ben testimoniata dall'oscillazione delle stime sulla loro presenza in Europa rilanciate nel corso dell'ultimo quarto di secolo. Queste hanno oscillato notevolmente, con valori che vanno da una stima di circa 5 milioni di individui, come riportato in alcuni documenti ufficiali alla fine del XX secolo<sup>1</sup>, a più di 11 milioni, come affermato dal Consiglio d'Europa nel 2012<sup>2</sup>.

Lo stesso Consiglio, che nel 1995 istituì una commissione di esperti incaricata di studiare la situazione delle comunità rom all'interno degli Stati europei, sempre nel 2012 registrava la presenza in Italia di un numero di persone compreso tra le 120.000 e le 180.000, evidenziando un gap importante.

Questo dato, oggi, sembrerebbe essere sceso all'interno di una forbice compresa un numero tra le 120.000 e 150.000<sup>3</sup> come riportato all'interno della *Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030*<sup>4</sup>.

Lo stesso documento specifica come, ad oggi, le informazioni disponibili derivino da indagini condotte da università ed enti di ricerca, o siano dati registrati dalle diverse realtà del Terzo settore, i quali «[...] sono riferibili ad aggregati territoriali specifici, che solo raramente superano il livello regionale (in genere i dati si riferiscono a

singole città o a singoli insediamenti) e al fatto che sono raccolti con metodologie e definizioni diverse che non ne permettono la comparazione»<sup>5</sup>.

Questi numeri, non supportati da ricerche quantitative di natura scientifica, sembrano fluttuare, sia in aumento che in diminuzione, a seconda dei periodi e dei contesti. Questa situazione si verifica poiché le diverse stime, come osservato da Leonardo Piasere, «entrano direttamente nel dibattito pubblico per il riconoscimento dell'identità rom di tanti movimenti di rivendicazione, nei discorsi a volte nazionalistici di ricercatori in competizione con ricercatori dei paesi vicini, nelle richieste delle associazioni di volontariato per l'accesso a fondi di enti vari, pubblici o privati»<sup>6</sup>.

Si alternano dunque momenti storici in cui si tende a enfatizzare la presenza rom in un particolare territorio - per giustificare la richiesta di finanziamenti o, soprattutto nel dibattito pubblico, per evocare un'emergenza - oppure a sottostimarla, per sottolineare, ad esempio, gli effetti positivi di politiche di espulsione.

Un'altra questione riguarda lo scioglimento del nodo, necessario per condurre un'indagine quantitativa sul tema, che dovrebbe trovare adeguata risposta nella domanda: chi dovrebbe essere considerato cittadino rom o sinto e secondo quali criteri? Esistono contesti, specialmente lavorativi, nei quali i cittadini

di origine rom preferiscono mantenere un profilo discreto, mentre altrove gli stessi individui potrebbero identificarsi con orgoglio nella loro origine. Un ipotetico censimento effettuato sul posto di lavoro e uno condotto presso la residenza dello stesso individuo potrebbero produrre risultati contrastanti.

Inoltre, non possiamo trascurare il crescente fenomeno dei matrimoni misti tra cittadini rom e non rom, né la presenza di gruppi e sottogruppi diversi all'interno della comunità, alcuni dei quali potrebbero rifiutare di essere considerati parte di un'unica etnia più ampia.

## QUANDO SI "DANNO I NUMERI"

Un esempio lampante di come un'oscillazione numerica, priva di adeguato supporto scientifico, possa influenzare il pensiero collettivo e, di riflesso, le politiche adottate, emerge dall'analisi dei numeri relativi agli apolidi *de facto*. Si tratta di individui provenienti negli anni Novanta dall'ex Jugoslavia che si trovano nella situazione di non possedere documenti regolari, né italiani né appartenenti al loro Paese d'origine. Fino a pochi anni fa alcuni autorevoli organismi avevano fissato un numero compreso tra 15.000<sup>7</sup> e 25.000<sup>8</sup> per i giovani rom definiti a rischio apolidia. Questi numeri avevano evidenziato l'importanza di interventi sostanziali: la presentazione di proposte di legge riguardanti la procedura per il riconoscimento dello *status* di apolidia; l'attuazione di progetti finanziati da enti privati volti a favorire l'inclusione legale delle persone rom prive di documenti e apolidi; l'istituzione di un gruppo di lavoro all'interno dell'Ufficio Nazionale Anti Discriminazioni Razziali per esaminare lo status giuridico delle comunità rom; la questione dell'apolidia dei cittadini rom sollevata in vari rapporti e raccomandazioni da parte del Commissario d'Europa, della Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza, del Comitato delle Nazioni Unite per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza e della Commissione Straordinaria per la Tutela e la Promozione dei Diritti Umani del Senato.

Alla fine del 2020, grazie a uno studio quantitativo che ha coinvolto più di un terzo delle persone originarie dell'ex Jugoslavia presenti negli insediamenti italiani, è emerso come sia «ragionevole sostenere che le persone "a forte rischio apolidia" presenti negli insediamenti rom italiani siano circa 860. Di esse circa 470 potrebbero essere rappresentati da minori»<sup>9</sup>.

Secondo le ultime stime del *Country Profile*, aggiornate sullo *Statless Index* nel gennaio 2023, aggregando il numero di persone a rischio apolidia con quelle già riconosciute apolidi in Italia<sup>10</sup> si raggiungerebbe una cifra oscillante tra le 3.000 e le 15.000 unità mentre, per quanto riguarda i rom provenienti dall'ex Jugoslavia, il numero, sempre aggregato, si aggirerebbe intorno alle 2.250 persone.

Queste cifre, decisamente inferiori a quelle considerate in precedenza, consentirebbero l'attuazione di politiche più mirate, efficaci e sicuramente diverse da quelle adottate fino a questo momento.

Dati i motivi esposti, risulta tanto impraticabile, quanto rischioso per gli effetti determinati, fornire numeri esatti sul numero di persone di etnia rom presenti nel nostro Paese. Allo stato attuale, gli strumenti legislativi necessari per condurre un censimento accurato sono del tutto inadeguati. L'unica possibilità di ottenere dati ufficiali disaggregati sull'intera popolazione rom e sinta in Italia potrebbe emergere durante il periodico "Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni" condotto dall'ISTAT, ma solo attraverso un intervento legislativo specifico che autorizzi tale procedura. Tuttavia, esperienze passate in altri paesi hanno dimostrato chiaramente i limiti di questo approccio, a causa della riluttanza di molte persone a rivelare la propria etnia d'origine.

Secondo il Rapporto *No data – No progress*<sup>11</sup>, nei Paesi dove vengono ufficialmente registrate le presenze rom, i dati ufficiali tendono a sottostimare la presenza effettiva, con una discrepanza che varia tra il 55% e il 99% rispetto ai dati raccolti inizialmente.

La situazione è diversa per quanto riguarda la presenza delle persone, giustamente o erroneamente identificate come rom, risiedenti in Italia negli insediamenti formali e informali.

Anche in tale ambito, non sono mancate stime prive di adeguato supporto e fondate su fonti verificabili, ripetute ciclicamente anche in documenti ufficiali, finendo così per essere accettate, perché mai smentite, come verità indiscutibili.

Nella *Strategia Nazionale 2012-2020* è riportato:

«Si valuta che in Italia ci siano circa 40mila persone residenti nei campi, la maggioranza dei quali è collocata nelle città di Torino, Genova, Milano, Brescia, Pavia, Padova, Bologna, Reggio Emilia, Roma, Napoli, Foggia e Bari».

Da allora, questo stesso dato numerico è stato ripetutamente citato in numerosi documenti, quali deliberazioni, capitolati e ordinanze, emessi da diverse amministrazioni locali, tra cui il Comune di Roma. La *Strategia Nazionale 2021-2030* «ha rilevato la presenza di 516 insediamenti sparsi sul territorio italiano. [...] In totale le persone stimate sono state circa 30.000»<sup>12</sup>.

Un calo numerico, pertanto di 10.000 unità nell'arco temporale di un decennio.

Tutto ciò nonostante il monitoraggio condotto da anni da Associazione 21 luglio, al fine di raccogliere dati aggregati sulle persone residenti negli insediamenti monoetnici delle regioni italiane, evidenzia numeri decisamente inferiori. Ingrossare i numeri, consapevolmente o meno, potrebbe certamente contribuire a evidenziare il problema, stimolare l'attenzione delle istituzioni governative, garantire finanziamenti per progetti nel settore sociale, soprattutto nel breve termine. Tuttavia, è importante non dimenticare che questa pratica porta svantaggi nel lungo periodo per coloro che vivono direttamente il problema, come dimostrato negli ultimi anni. Essa, infatti, rafforza lo stigma sociale, alimenta paure collettive, fornisce legittimità a dichiarazioni di "stato di emergenza" e politiche speciali, e favorisce comportamenti discriminatori.

## L'UNIVERSO ROM

A partire dal XV secolo, l'Italia è stata attraversata da vari flussi migratori, la cui stratificazione ha contribuito alla formazione dell'"universo rom". È possibile individuare oggi **21 comunità** appartenenti a diversi gruppi migratori rom:

- **i rom italiani di antica migrazione**, arrivati in Italia a partire dal XV secolo via terra o via mare, possono essere suddivisi in 5 gruppi<sup>13</sup>: *rom abruzzesi, rom celentani, rom basalisk, rom pugliesi, rom calabresi*<sup>14</sup>;
- **i sinti**, suddivisi in 9 macro gruppi: *sinti piemontesi, sinti lombardi, sinti mucini, sinti emiliani, sinti veneti, sinti marchigiani, sinti gäckanè, sinti estrekhària, sinti kranària*<sup>15</sup>;
- **i rom balcanici di recente immigrazione**, comprensivi di almeno 5 macro gruppi, a loro volta divisi tra quelli giunti in Italia a cavallo delle due guerre e quelli arrivati tra il 1960 e la seconda metà del 1990: *rom harvati, rom kalderasha, rom xoraxanè, rom sikhanè, rom arlija/shiptaira*<sup>16</sup>;
- **i rom comunitari di recente immigrazione**, tra i quali si possono riconoscere i *rom rumeni* e i *rom bulgari*<sup>17</sup>.

Nel contesto delineato, il Governo italiano ha dapprima ampliato la portata della *Strategia Nazionale 2012-2020*<sup>18</sup>, includendo anche i **caminanti**, una comunità originaria di Noto, nella provincia di Siracusa. Nella successiva *Strategia Nazionale 2021-2030*, tale gruppo **non risulta più ascrivibile all'universo rom**.

### 1.3

#### LA GENESI DEGLI INSEDIAMENTI MONOETNICI

Negli anni Novanta, molte amministrazioni hanno iniziato a progettare e costruire insediamenti monoetnici formali dove raccogliere e concentrare le comunità rom in fuga dal conflitto balcanico. Questo fenomeno ha avuto la sua origine negli anni Settanta, quando piccole comunità provenienti dalla Repubblica Jugoslava cercavano soluzioni alla crisi economica in atto nel proprio Paese. La morte di Tito nel 1980 e l'inasprimento del conflitto interno in Bosnia dal 1992,

hanno portato a un aumento del numero delle famiglie rom in fuga dalla persecuzione e dalla guerra, con un ultimo notevole afflusso in seguito al conflitto in Kosovo nel 1999. La percezione condivisa di un legame esplicito di tali comunità con il fenomeno del nomadismo volontario, ha generato e rafforzato la convinzione sulla necessità di dover realizzare insediamenti rispettosi di una cultura giudicata irriducibilmente diversa da quella del resto della popolazione.

Secondo le stime più accreditate, circa 35.000 rom provenienti dalla Repubblica Jugoslava sono giunti nel nostro Paese tra gli anni Settanta e i primi anni Novanta, con altri 10.000<sup>19</sup> arrivati durante il conflitto che ha sconvolto la regione balcanica. Nonostante la legge n.390/1992

garantisce un permesso di soggiorno umanitario ai profughi balcanici, i rom per la quasi totalità sono rimasti esclusi da questo beneficio anche per l'impossibilità di dimostrare di essere arrivati in Italia dopo il 1° giugno 1991, data limite per la regolarizzazione.

## LE LEGGI REGIONALI

A partire dal 1984, alcuni legislatori regionali si impegnano per modificare le leggi al fine di regolare un'accoglienza destinata a soggetti culturalmente diversi, considerati "nomadi", e per proteggere una cultura ritenuta diversa. La prima legge in tal senso è stata quella della **Regione Veneto** del 16 agosto 1984: "Interventi a tutela della cultura rom", successivamente abrogata, che ha influenzato le leggi regionali successive. Nel testo si evidenzia che la presenza di questi gruppi ha causato problemi di varia natura nei rapporti con le comunità locali e nell'ordine pubblico, che sono stati affrontati solo successivamente o in modo repressivo, senza risolverli completamente. A partire dagli anni successivi, altre regioni si muovono sul solco della traiettoria segnata dalla Regione Veneto.

Nel 1985, la **Regione Lazio** adotta la legge n.82 "Norme in favore dei Rom", con l'obiettivo di realizzare, gestire e mantenere i "campi sosta". Tre anni dopo, nel 1988, anche la **Regione Sardegna**, l'**Emilia Romagna** e il **Friuli Venezia Giulia** emanano leggi simili a tutela della "cultura rom". Nel 1989 la **Regione Lombardia** vota leggi per proteggere le "popolazioni nomadi e semi-nomadi". Nel decennio successivo, altre tre regioni, **Umbria**, **Piemonte** e **Toscana**, adottano norme simili. Queste leggi regionali, nonostante alcune siano state abrogate o siano in fase di abrogazione, hanno influenzato notevolmente le politiche nazionali e locali riguardanti l'abitazione, creando una profonda frattura tra un'abitazione convenzionale e un'abitazione a misura di persone dedite al nomadismo.

Inizialmente, il Ministero dell'Interno non riconobbe i rom come profughi; solo dalla seconda metà del 1994, si iniziò un censimento negli insediamenti di alcune città per individuare potenziali richiedenti asilo. Questo lavoro di mappatura, seppur parziale, permise a parte dei rom di ottenere un permesso di soggiorno e di accedere a condizioni di accoglienza più dignitose.

Privi di risorse, la maggioranza di essi si sono comunque stabiliti in aree spesso appartenenti ai vecchi "baraccati", vicine a discariche, sotto i cavalcavia e in prossimità dei binari ferroviari, creando grandi insediamenti informali segnati dal degrado e dall'esclusione sociale, a Roma, Firenze, Messina e altre città.

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio dei Duemila, nei "campi rom" trovavano rifugio prima i rom kosovari, poi i rom rumeni. Questa concentrazione di individui emarginati in luoghi sempre più periferici diede origine a mega insediamenti, non dissimili a quelli abitati decenni prima da immigrati italiani.

L'introduzione dei container, in sostituzione di abitazioni realizzate con materiale di recupero, ha segnato una svolta apparentemente marginale ma decisiva nel processo di "campizzazione", inteso come dispositivo abitativo parallelo progettato, realizzato e gestito su base etnica.

## IL "DECORO URBANO"

Gli amministratori e i media, a partire dagli anni Duemila, enfatizzano la minaccia rappresentata dai comportamenti "irregolari" dei segmenti più poveri della società quali: chiedere l'elemosina, dormire per strada o vivere in baracche. Questa connessione tra decoro e sicurezza diventa gradualmente comune nel pensiero collettivo e alcuni commentatori iniziano a chiedersi quale fosse il collegamento tra queste azioni e l'aumento della criminalità.

La "**teoria delle finestre rotte**"<sup>20</sup>, sviluppata anni prima da James Q. Wilson e George L. Kelling<sup>21</sup>, aveva reso credibile agli occhi di una parte del mondo politico, il legame tra incuria urbana e diffusione della delinquenza. Secondo questa teoria, gesti di trascuratezza e inciviltà, come rompere una finestra in un edificio abbandonato, avviano un processo di degrado urbano che favorisce irrimediabilmente la criminalità. Per garantire la "sicurezza" dei cittadini, diventa quindi necessario punire le forme minori di devianza e i comportamenti "irregolari" associati all'emarginazione sociale, come mendicare, pulire i vetri ai semafori, fare graffiti ed essere senza fissa dimora.

Dopo essere stati **eletti direttamente dai cittadini** a seguito della riforma del 1993, i sindaci guadagnano prestigio e visibilità pubblica. Tuttavia, la riduzione dei finanziamenti statali limita la loro capacità di soddisfare le aspettative dei loro elettori. Con risorse limitate, diventa difficile per loro promuovere politiche di *welfare*, rinnovamento urbano o sviluppo economico locale. Perciò, l'adozione di azioni energiche contro lavavetri, mendicanti, senza dimora e rom di recente immigrazione, consente loro di riacquistare popolarità e di presentare un'amministrazione efficiente e attenta alle esigenze dei cittadini.

**Giuliano Amato**, al tempo Ministro degli Interni si impegna fin dall'inizio del 2007 per sostenere i sindaci più attivi su questi temi. A marzo, il Ministero dell'Interno, insieme all'Associazione Nazionale dei Comuni (ANCI), firma un **Patto sulla sicurezza**, che sarebbe dovuto servire da base per accordi territoriali successivi. Una sezione di tali accordi riguarda specificamente i rom e i sinti, indicati in modo sommario come "nomadi" nel **patto milanese**, mentre nel **patto romano** vengono descritti come "popolazioni senza territorio".

Dopo la morte del presidente Nicolae Ceaușescu, nel Natale 1989, la Romania, caduta in una profonda crisi economica, assiste a una crescente persecuzione della minoranza rom, con attacchi violenti e incendi alle loro abitazioni. Questi eventi segnano un aumento evidente dell'antiziganismo in Romania, costringendo molte famiglie rom a fuggire dai villaggi e a migrare verso Occidente. Nella seconda metà degli anni Novanta, le prime presenze di rom rumeni vengono registrate principalmente a Milano, Roma, Torino e Bologna.

Il gruppo più numeroso proviene dal distretto del Dolj, nell'area sud-occidentale della Romania. Queste famiglie, che non si identificano come rom, vengono chiamati *tismănari*, un termine che per loro significa "mescolati, meticci": un individuo *tismănar* è qualcuno non rom, sposato o imparentato con persone rom. Molti dei *tismănari* riescono a trovare lavoro, soprattutto nell'edilizia, poiché non identificati come rom e quindi non soggetti alla diffidenza riservata ai "nomadi".

Tuttavia, la precaria situazione abitativa li rende vulnerabili agli sgomberi ed alle espulsioni

quando si trovano costretti a vivere in accampamenti improvvisati ai margini delle città, in baracche e tende.

Questo cambia la percezione pubblica nei loro confronti. Per evitare i *raid* periodici, molti di essi finiscono per rifugiarsi nei grandi insediamenti delle metropoli italiane, già stipati da comunità rom macedoni, bosniaci e kosovari<sup>22</sup>.

Alla fine del 2007, in seguito al caso Reggiani, Walter Veltroni, sindaco di Roma, chiede e ottiene una convocazione urgente del Consiglio dei Ministri, riunitosi la sera del 31 ottobre in un clima di tensione. Durante la riunione, il Governo trasforma in decreto le norme del pacchetto sicurezza riguardanti le espulsioni dei cittadini comunitari, rendendo così le disposizioni immediatamente esecutive. Due giorni dopo, il Ministero dell'Interno emette una circolare invitando tutte le prefetture a monitorare costantemente gli insediamenti rom e la presenza dei cittadini rumeni, considerati praticamente sinonimi, e ad allontanare tutte le persone ritenute "pericolose"<sup>23</sup>.

Nel 2011 l'indagine di **Strati** rivela che le comunità rom rumene, soggette alle feroci campagne di criminalizzazione e di *hate speech* da parte dei media e dei politici, vivono in condizioni abitative significativamente più difficili rispetto ad altri gruppi: il 48% risiede in "insediamenti abusivi", il doppio rispetto ai rom balcanici (24%) e otto volte di più rispetto ai rom e sinti italiani (6%). Inoltre, la marginalità non riguarda solo l'abitazione: il 60% dei rom rumeni, ad esempio, non dispone di copertura sanitaria<sup>24</sup>.

Le retoriche securitarie raggiungono il culmine nel 2008 quando, sotto il governo presieduto da Silvio Berlusconi, i rom in emergenza abitativa presenti in 5 regioni italiane vengono equiparati a una "calamità naturale", giustificando così la proclamazione dello "Stato di Emergenza"<sup>25</sup>.

Il decreto conferisce ampi poteri a "commissari straordinari" che, potendo agire in via emergenziale, si ritrovano nella possibilità di derogare alle leggi vigenti, per realizzare nuovi "campi" o "villaggi", identificare e censire i rom negli insediamenti e procedere alle espulsioni di quanti in condizione di irregolarità<sup>26</sup>.

## 1.4

### INSEDIAMENTI MONOETNICI IN ITALIA

L'analisi dei dati elaborati nel periodo compreso tra l'inizio del 2022 e la fine del 2023 conferma l'Italia come il "Paese dei campi"<sup>27</sup>, continuando a distinguersi come la nazione europea che impiega maggiori risorse umane ed economiche nel mantenimento di strutture abitative caratterizzate da un evidente profilo discriminatorio.

Nonostante il *trend* degli ultimi anni si muova verso il superamento degli insediamenti abitativi monoetnici,

l'Italia fatica a prendere le distanze, nelle intenzioni e nella prassi, dalle politiche abitative segreganti che hanno segnato gli ultimi trent'anni. Gli insediamenti monoetnici, come ampiamente illustrato nelle pagine precedenti, rappresentano di fatto l'attuazione di politiche pubbliche volute per gestire un sistema abitativo parallelo e destinato esclusivamente alle comunità identificate come rom e sinte, situato al di sotto degli *standard* minimi previsti dalle normative nazionali e internazionali.

## IL DIRITTO A UN ALLOGGIO ADEGUATO. GLI STANDARD INTERNAZIONALI

Stando a quanto definito dal Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite, per "alloggio adeguato" si intende una sistemazione in grado di garantire sicurezza personale, pace e dignità, rispettando 7 criteri cruciali:

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

Riconoscendo l'importanza del diritto a una sistemazione adeguata, è fondamentale considerare le strette connessioni che lo legano al pieno godimento di altri diritti umani. In relazione al secondo criterio, diventa essenziale garantire la disponibilità di risorse naturali e beni comuni, tra cui acqua potabile, riscaldamento, illuminazione, servizi igienici e impianti di lavaggio. Inoltre, è cruciale assicurare la presenza di strumenti per la conservazione degli alimenti, un sistema fognario efficiente, la gestione adeguata dei rifiuti e un facile accesso ai servizi di emergenza. Per soddisfare il requisito di abitabilità, è necessario mettere a disposizione uno spazio residenziale adeguato, capace di assicurare l'incolumità fisica degli occupanti e di fornire protezione contro potenziali rischi per la salute.

Per valutare l'adeguatezza dell'alloggio, è essenziale considerare anche la sua collocazione nel tessuto urbano: deve essere situato in un'area in grado di offrire opportunità di impiego, servizi sanitari, istruzione attraverso la presenza di scuole, strutture di assistenza per bambini e altri servizi a carattere sociale. Inoltre è fondamentale che l'alloggio non sia collocato in zone inquinate, né nelle vicinanze di fonti di contaminazione che potrebbero compromettere il diritto alla salute delle persone.

Il diritto a una sistemazione adeguata, infine, non dovrebbe essere soggetto a nessuna forma di discriminazione.

## MODALITÀ ABITATIVE MONOETNICHE

In Italia sono presenti diverse forme di alloggio che mirano ad accogliere nuclei familiari rom e sinti individuati su base etnica. Nella maggior parte dei casi, tali soluzioni non rispettano i criteri di adeguatezza stabiliti dagli *standard* internazionali per il diritto a una sistemazione idonea, mostrando spesso la reiterazione di un carattere segregante e discriminatorio.

## INSEDIAMENTI FORMALI

Gli insediamenti formali consistono in aree create e, solitamente, gestite dalle istituzioni comunali con l'obiettivo di favorire l'accoglienza basata su criteri etnici. Questi insediamenti formali possono essere suddivisi in:

- **Insedimenti formali all'aperto:** sono costituiti da varie tipologie di unità abitative, tra cui container, roulotte, abitazioni costruite con materiali di recupero e unità abitative mobili. Nella maggior parte dei casi sono situati al di fuori del tessuto urbano e caratterizzati da servizi carenti. Chi abita in queste aree è talvolta tenuto a sottoscrivere e rispettare un "regolamento", ed è sottoposto a misure di controllo attive attraverso un servizio di vigilanza delle Forze dell'Ordine. La maggior parte di questi insediamenti è recintata e, talvolta, gli abitanti sono tenuti al pagamento delle utenze. La popolazione è composta prevalentemente da individui originari dell'ex Jugoslavia,

spesso con cittadinanza italiana, mentre solo una piccola parte è costituita da cittadini comunitari.

- **Microaree:** si trovano principalmente nelle regioni del Centro-Nord Italia e sono posizionate in zone di proprietà pubblica. Sono abitate soprattutto da persone di etnia sinta di nazionalità italiana, riunite in grandi famiglie allargate. Anche alla luce dell'esistenza di queste microaree su terreni privati, la natura privata di tali insediamenti li rende comunque monoetnici.
- **Edifici di edilizia residenziale pubblica:** situati in zone periferiche e caratterizzati da una marcata omogeneità etnica, trovano collocazione nei comuni di Cosenza e Gioia Tauro nella regione Calabria e nei comuni di Carmagnola e Villafalletto in Piemonte. A questi si aggiungono quelli presenti nelle città di Pisa, Padova e Oristano.
- **Centri di raccolta rom:** istituiti nel corso dell'ultimo decennio per accogliere esclusivamente persone di etnia rom, si tratta di strutture chiuse con spazi in condivisione e servizio di distribuzione dei pasti. Spesso originariamente destinati ad altra funzione, come l'ex Rossi Sud di Latina o il Grazia Deledda di Napoli, vengono adibiti a centri d'accoglienza a seguito di situazioni emergenziali. Per quello del capoluogo pontino si sta procedendo alla dismissione. Oltre a quelli già segnalati di Latina e Napoli, se ne registra uno nella città di Brescia.

### **INSEDIAMENTI SEMIFORMALI O "TOLLERATI"**

Con "insediamenti semiformali" si intendono quelle aree situate su suolo pubblico, riconosciute in passato come formali, che a causa della progressiva assenza di servizi sono scivolate nella semi-formalità e di conseguenza inserite nella categoria degli insediamenti "tollerati".

In altri casi, si tratta di insediamenti originariamente informali che nel corso dei decenni hanno visto un processo di "istituzionalizzazione" o un implicito riconoscimento da parte dell'amministrazione attraverso l'introduzione di alcuni servizi essenziali o la deliberazione di politiche di superamento. Sono composti per la maggior parte da roulotte, container o da abitazioni auto-costruite con materiali di recupero e non sempre è garantita la presenza di servizi elettrici e idrici. Questi insediamenti sono abitati in prevalenza da cittadini originari della ex Jugoslavia. All'interno del presente rapporto, tali insediamenti sono stati ascritti nella categoria degli insediamenti formali.

### **INSEDIAMENTI INFORMALI E "MICROINSEDIAMENTI"**

Gli insediamenti informali si trovano principalmente nelle periferie delle grandi città italiane e si contraddistinguono per l'utilizzo di tende o abitazioni auto-costruite, spesso immerse nella vegetazione o in zone remote e di difficile accesso. La maggioranza di questi

insediamenti è abitata da cittadini comunitari. Attualmente, il numero di insediamenti informali di dimensioni medio-grandi risulta limitato su tutto il territorio italiano; a seguito dei numerosi sgomberi forzati e indotti, gli abitanti di tali insediamenti hanno adottato la "strategia dell'invisibilità", optando per nascondersi o distribuirsi in microinsediamenti informali abitati da una o più famiglie, o ancora adottando la scelta, sempre più diffusa, di occupare immobili di grandi dimensioni in stato di abbandono. Questi spostamenti rendono complesso il rilevamento da parte delle autorità pubbliche e degli operatori del terzo settore.

### **INSEDIAMENTI PRIVATI**

Numerose famiglie rom e sinte, nel corso degli anni, hanno scelto di stabilirsi su terreni privati di loro proprietà, spesso ad uso agricolo. Qui hanno posizionato case mobili o realizzato piccoli manufatti. Queste microaree sono abitate soprattutto da sinti di nazionalità italiana, specialmente in Emilia-Romagna, oppure da famiglie rom di origine ex jugoslava, le cui presenze sono registrate principalmente nei comuni limitrofi alle città di Roma e Torino. Tali insediamenti sono stati frequentemente soggetti a sgomberi, motivati dalle valutazioni delle autorità giudiziarie che consideravano illecite le unità abitative a causa di abusi nelle costruzioni o per l'occupazione di terreni non di loro pertinenza, oltre che per ragioni legate alle condizioni igienico-sanitarie.

## OCCUPAZIONI

Nelle grandi città metropolitane, si possono riscontrare, in forma sempre più diffusa, situazioni in cui nuclei familiari rom di nazionalità rumena ed ex jugoslava, colpiti da sgomberi forzati, trovano rifugio occupando ex fabbriche, capannoni industriali abbandonati o alloggi destinati all'edilizia residenziale pubblica.

Specialmente nel Nord Italia, con particolare riferimento a Milano<sup>28</sup> e Torino<sup>29</sup>, si osserva il fenomeno dell'occupazione di case popolari da parte di alcuni rom in situazioni di emergenza abitativa.

Questa realtà si manifesta anche in misura inferiore in altri comuni italiani di medie e piccole dimensioni.

## AREE DI TRANSITO

A volte, alcuni nuclei familiari rom si muovono con i camper stabilendosi in parcheggi, aree di sosta o lungo le strade secondarie. Queste persone, prevalentemente di origine ex jugoslava a Roma, Torino e nel Sud Italia, più spesso di cittadinanza italiana nel Nord del Paese, possono provenire da insediamenti informali o/e istituzionali a seguito di uno sgombero forzato o indotto, oppure da progetti comunali che non sono stati in grado di fornire un adeguato supporto alle persone lasciate senza alloggio a seguito di azioni di superamento o chiusura di un insediamento formale. Questa situazione spinge alcuni nuclei a cercare rifugio in parcheggi o aree di sosta pubbliche.

## 1.5

### DATI E NUMERI UNA QUESTIONE DI METODO

Il rigore scientifico del lavoro di ricerca di Associazione 21 luglio, si innesta all'interno di una visione sistemica della realtà legata alla cosiddetta "questione rom". Alla base di tale visione c'è la convinzione che, per poter comprendere in profondità un fenomeno, sia necessario in *primis* delimitarne i confini all'interno dei quali definire l'area di intervento.

Negli ultimi anni, nell'ambito del "sistema campi", il ruolo di Associazione 21 luglio è stato anzitutto quello di colmare il vuoto conoscitivo - in termini qualitativi e quantitativi - che nel passato aveva caratterizzato *l'incipit* delle azioni promosse

dalle amministrazioni nazionali e locali, compromettendone spesso gli esiti.

Solo la conoscenza approfondita del fenomeno, insegnano le scienze sociali, consente infatti una seria programmazione e una sostenibile, consequenziale, azione di intervento.

A partire dal 2015, quando Associazione 21 luglio ha iniziato la redazione di rapporti annuali, si è intrapreso all'interno dell'organizzazione un sistematico lavoro di raccolta dati volto a mappare gli insediamenti abitati da comunità riconosciute come rom e sinte in emergenza abitativa.

Tale lavoro è andato perfezionandosi negli anni e l'8 aprile 2022 l'associazione ha inaugurato, in un evento promosso dalla Commissione straordinaria per la promozione dei Diritti Umani del Senato, il report digitale "Il Paese dei campi". Attraverso il sito [www.ilpaesedeicampi.it](http://www.ilpaesedeicampi.it), è possibile disporre oggi di un prezioso strumento finalizzato ad acquisire, in tempo reale, informazioni aggiornate che interessano ognuno dei 119 insediamenti formali, all'aperto e al chiuso, abitati da individui identificati come rom e sinti.

Affinché i dati registrati siano attendibili, verificabili e quindi emendabili, Associazione 21 luglio incrocia le informazioni acquisite attraverso:

- richieste formali di informazioni alle autorità locali;
- interviste, formali e non, a osservatori privilegiati (organizzazioni, enti religiosi, istituti scolastici, soggetti privati, giornalisti);
- acquisizione di documentazione ufficiale prodotta dalle autorità locali (esiti di censimenti effettuati dalla Polizia Municipale, report di Aziende Sanitarie o di Servizi Sociali locali);
- estrapolazione di informazioni riportate su articoli di stampa nazionale e locale riferibili

a eventi che interessano lo specifico insediamento oggetto di mappatura;

- sopralluoghi negli insediamenti.

Dal lavoro di monitoraggio e mappatura si rileva spesso una frammentaria conoscenza da parte delle amministrazioni locali, delle caratteristiche qualitative e quantitative degli insediamenti presenti sui propri territori. Maggiore consapevolezza traspare invece nei colloqui con osservatori privilegiati la cui attendibilità però è vincolata all'esperienza maturabile negli anni. L'incrocio dei dati raccolti, rafforzato dai sopralluoghi nelle aree, consente di avere un quadro numerico considerabile coerente con la realtà fattuale.

All'interno di tale quadro è necessario considerare che, seppur aggiornati in tempo reale, i dati presenti sul sito e di seguito riportati, sono da intendersi come "fotografie mosse", ricavate da un "tempo di esposizione" necessariamente ampio.

Non è possibile, inoltre, mappare in modo puntuale la presenza, in numerosi contesti urbani, di micro insediamenti informali a carattere transitorio per i quali si rimanda a una stima fondata anzitutto su periodici sopralluoghi.

## ROM E SINTI NELLE BARACCOPOLI FORMALI E INFORMALI IN ITALIA

- 15.800 circa i rom e sinti stimati che vivono nelle baraccopoli formali e informali, pari allo 0,03% della popolazione italiana
- 13.300 circa i rom e sinti presenti nelle baraccopoli istituzionali
- 119 le baraccopoli istituzionali in Italia, presenti in 75 comuni e in 13 regioni
- 2.500 circa sono i rom stimati presenti nelle baraccopoli informali
- L'aspettativa di vita di quanti presenti in insediamenti monoetnici all'aperto è di almeno 10 anni inferiore a quella della popolazione italiana
- Il 55% dei residenti ha meno di 18 anni
- Sono meno di 1.000 i cittadini rom in emergenza abitativa a forte rischio apolidia in Italia<sup>30</sup>
- Dei rom e sinti presenti nelle baraccopoli istituzionali si stima che circa il 62% abbia la cittadinanza italiana, pari a circa 8.100 persone
- Dei rom e sinti presenti nelle baraccopoli istituzionali si stima che circa il 10% abbia la cittadinanza rumena, pari a circa 1.300 persone
- Nelle baraccopoli informali e nei micro insediamenti la quasi totalità delle persone presenti risulta essere di origine rumena
- Le più grandi baraccopoli informali sono concentrate nella città di Napoli
- L'Area Metropolitana di Napoli è quella nella quale è presente la più alta concentrazione di rom in emergenza abitativa
- La città con il maggior numero di baraccopoli istituzionali (9) è la città di Roma
- In Italia esistono 3 centri di accoglienza riservati esclusivamente a persone rom. Sono i Centri di Raccolta Rom, presenti nei comuni di Brescia, Latina e Napoli e accolgono un totale di 330 persone riconosciute come rom
- Le principali aree residenziali monoetniche sono registrate nella Regione Calabria, nello specifico nel Comune di Cosenza e in quello di Gioia Tauro



## BARACROPOLI ROM E SINTI NEL NORD ITALIA

### BARACROPOLI FORMALI

#### TIPOLOGIA INSEDIAMENTO

BARACROPOLI FORMALI

**TOTALE 64**

100  
80  
60  
40  
20  
0

64

### TOTALE ABITANTI

**5.053**



5.053

### NAZIONALITÀ (O PROVENIENZA)

ITALIA



EX JUGOSLAVIA



ROMANIA



90% 10% 0%



## BARACROPOLI ROM E SINTI NEL CENTRO ITALIA

### BARACROPOLI FORMALI

#### TIPOLOGIA INSEDIAMENTO

BARACROPOLI FORMALI

**TOTALE 28**

50  
40  
30  
20  
10  
0

28

### TOTALE ABITANTI

**3.861**



3.861

### NAZIONALITÀ (O PROVENIENZA)

ITALIA



EX JUGOSLAVIA



ROMANIA



35% 53% 12%



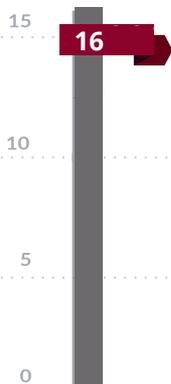
## BARACROPOLI ROM E SINTI NEL SUD ITALIA

### BARACROPOLI FORMALI

#### TIPOLOGIA INSEDIAMENTO

BARACROPOLI FORMALI

**TOTALE 16**



### TOTALE ABITANTI

**2.959**



2.959

### NAZIONALITÀ (O PROVENIENZA)

ITALIA   
EX JUGOSLAVIA   
ROMANIA 



36% 56% 8%

### BARACROPOLI INFORMALI ≥200 UNITÀ

PROVINCIA

NAPOLI  
NAPOLI  
NAPOLI

250  
250  
200

TOTALE:  
700



# BARACCOPI FORMALI PER ROM E SINTI NEL NORD ITALIA

TIPOLOGIA INSEDIAMENTO

BARACCOPI FORMALI

NUMERO DI PROVINCE INTERESSATE



NUMERO ABITANTI

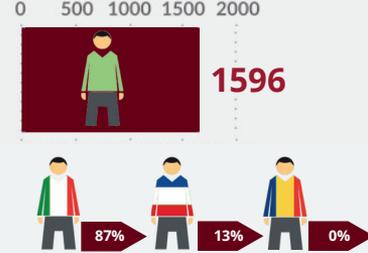
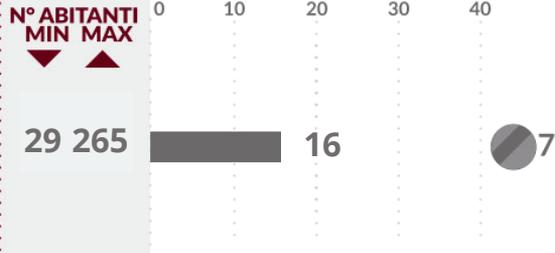
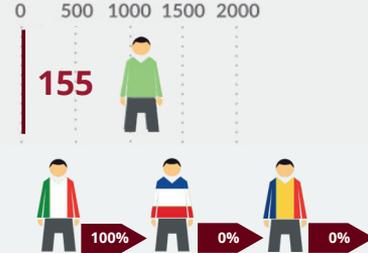
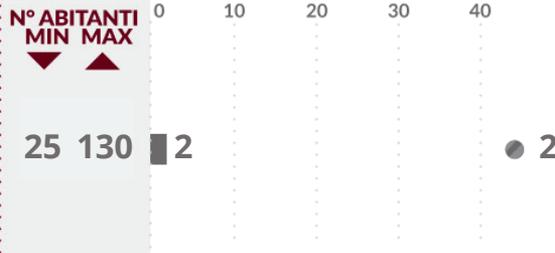
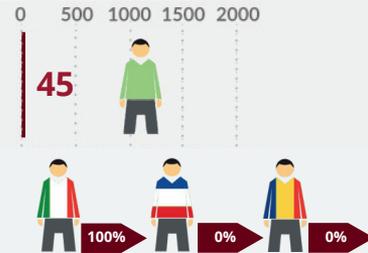
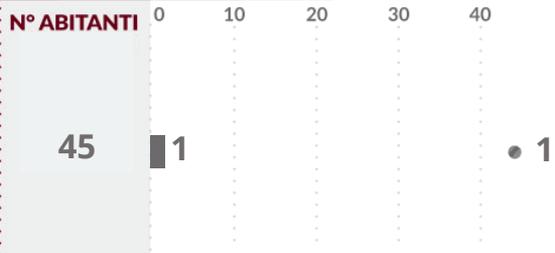
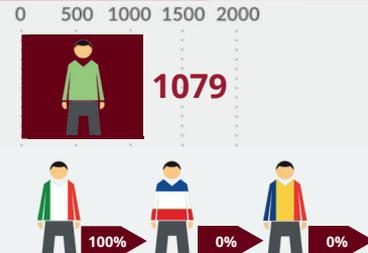
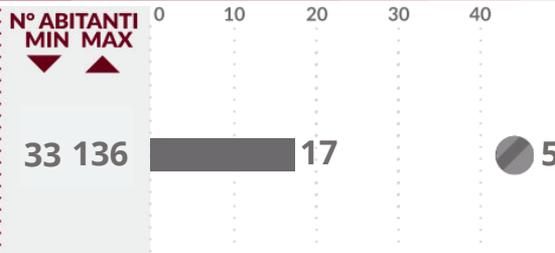


NAZIONALITA' (O PROVENIENZA)

ITALIA

EX JUGOSLAVIA

ROMANIA



# BARACROPOLI FORMALI PER ROM E SINTI NEL NORD ITALIA

TIPOLOGIA INSEDIAMENTO

BARACROPOLI FORMALI

NUMERO DI PROVINCE INTERESSATE



NUMERO ABITANTI



NAZIONALITA' (O PROVENIENZA)

ITALIA

EX JUGOSLAVIA

ROMANIA

PIEMONTE



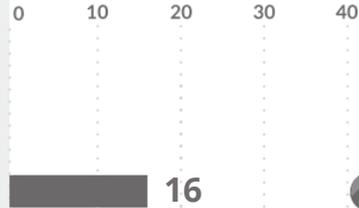
NUMERO DI BARACROPOLI

16

N° ABITANTI  
MIN MAX



40 200



6

0 500 1000 1500 2000



TRENTINO ALTO ADIGE



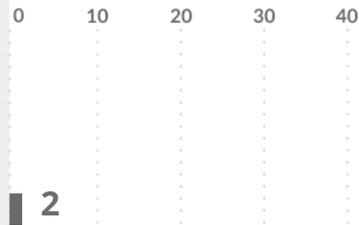
NUMERO DI BARACROPOLI

2

N° ABITANTI  
MIN MAX



23 55



1

0 500 1000 1500 2000



VENETO



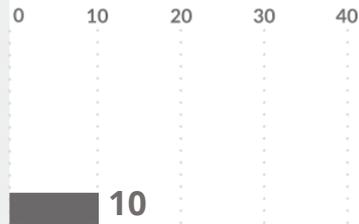
NUMERO DI BARACROPOLI

10

N° ABITANTI  
MIN MAX

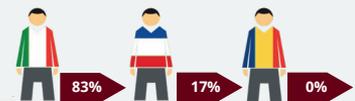


20 108



3

0 500 1000 1500 2000



# BARACROPOLI FORMALI PER ROM E SINTI NEL CENTRO ITALIA

TIPOLOGIA INSEDIAMENTO

BARACROPOLI FORMALI

NUMERO DI PROVINCE INTERESSATE

NUMERO ABITANTI

NAZIONALITA' (O PROVENIENZA)

ITALIA



EX JUGOSLAVIA



ROMANIA



LAZIO



NUMERO DI BARACROPOLI

9

N° ABITANTI MIN MAX

49 795

0 10 20

9

1

0 1000 2000 3000 4000 5000 6000



2.392



24%



57%



0%

SARDEGNA



NUMERO DI BARACROPOLI

6

N° ABITANTI MIN MAX

25 135

0 10 20

6

4

0 1000 2000 3000 4000 5000 6000



446



17%



73%



0%

TOSCANA



NUMERO DI BARACROPOLI

12

N° ABITANTI MIN MAX

25 155

0 10 20

12

4

0 1000 2000 3000 4000 5000 6000



823



81%



19%



0%

# BARACROPOLI FORMALI PER ROM E SINTI NEL SUD ITALIA

TIPOLOGIA INSEDIAMENTO

BARACROPOLI FORMALI

NUMERO DI PROVINCE INTERESSATE



NUMERO ABITANTI



NAZIONALITA' (O PROVENIENZA)

ITALIA



EX JUGOSLAVIA



ROMANIA



**CALABRIA**



NUMERO DI BARACROPOLI

**3**

N° ABITANTI

MIN MAX



35 436

0 2 4 6 8



3

• 2

0 500 1000 1500 2000



**511**



100%



0%



0%

**CAMPANIA**



NUMERO DI BARACROPOLI

**9**

N° ABITANTI

MIN MAX



27 460

0 2 4 6 8



9

• 1

0 500 1000 1500 2000



**1.769**



23%



70%



7%

**PUGLIA**



NUMERO DI BARACROPOLI

**4**

N° ABITANTI

MIN MAX



20 258

0 2 4 6 8



4

• 4

0 500 1000 1500 2000



**679**



19%



59%



22%

ANNO 2023

## 1.6

LETTURA E INTERPRETAZIONE  
DEL DATO NUMERICO

I dati rilevati attraverso la costante attività di monitoraggio svolta da Associazione 21 luglio nel corso degli ultimi due anni confermano l'andamento già rilevato e riportato nelle precedenti pubblicazioni.

Come è possibile notare dal grafico sottostante,

il numero di persone indeterminate come rom e sinte presenti negli insediamenti formali e informali è in costante calo dal 2016, anno del primo rilevamento, con un decremento totale ad oggi del 44% ovvero 12.200 presenze in meno.

ANNO DI RILEVAMENTO	ROM IN EMERGENZA ABITATIVA	DIFFERENZA %	ROM IN INSEDIAMENTI FORMALI	ROM IN INSEDIAMENTI INFORMALI	NUMERO DI INSEDIAMENTI FORMALI
<b>2016</b>	28.000	-	18.000	10.000	149
<b>2017</b>	26.000	-7,4%	16.400	9.600	148
<b>2018</b>	25.000	-4%	15.000	7.300	127
<b>2019</b>	20.000	-20%	12.700	7.300	119
<b>2020-2021</b>	17.800	-11%	11.300	6.500	109
<b>2022-2023</b>	15.800	-11%	13.300	2.500	119



La costante diminuzione del numero totale di rom e sinti negli insediamenti formali e informali, è ascrivibile a diverse cause: il crescente desiderio delle nuove generazioni di intraprendere percorsi di fuoriuscita in autonomia; lo stato di abbandono e degrado dei

principali mega insediamenti che motiva le famiglie a trovare soluzioni abitative alternative; i processi virtuosi di superamento avviati e implementati da alcune amministrazioni locali.

## L'APPARENTE CONTRADDIZIONE DEI NUMERI

Nella tabella sovrastante, l'incoraggiante calo numerico del totale dei rom e sinti presenti in insediamenti all'aperto, si scontra con l'aumento del numero degli insediamenti formali e dei rom e sinti in essi residenti.

Tale incremento, in realtà, è da intendersi anch'esso come segnale positivo non essendo determinato dalla costruzione di nuovi insediamenti monoetnici all'aperto sul territorio italiano - fenomeno di fatto fermo al 2018 - quanto a **eventi di "emersione" delle aree sino ad allora considerate informali.**

Accade sempre più frequentemente, infatti, che alcune amministrazioni comunali attivino progettualità inclusive volte a superare insediamenti ritenuti sino a quel momento informali, presenti sui loro territori. Tale riconoscimento determina conseguentemente il passaggio dell'insediamento nella sfera della formalità. Da informale, il "campo rom" diventa formale, perché oggetto di politiche di superamento.

Un caso esemplificativo del fenomeno appena descritto è quello del "campo rom" dell'Albuccione nel comune di Guidonia Montecelio, periferia orientale di Roma.

## IL "CAMPO ROM" DELL'ALBUCCIONE

- La baraccopoli insiste sul territorio del Comune di Guidonia Montecelio (provincia di Roma) su un'area di proprietà della Regione Lazio di circa 10.000 m<sup>2</sup>.
- I primi nuclei familiari, provenienti da altri campi nell'Area Metropolitana di Roma, si insediano senza titolo nell'area a partire dal 2014. Altri nuclei acquistano alcuni appezzamenti di terreno agricolo dove collocarsi.
- Ad oggi nell'insediamento – sia l'area occupata che quella regolarmente acquistata – vivono più di 250 persone rom originarie della Bosnia-Erzegovina e della Serbia.
- Con la Deliberazione di Giunta n.176 del 28/12/2023 il Comune di Guidonia Montecelio approva l'avvio di un percorso programmatico per il superamento dell'insediamento, riconoscendone quindi formalmente l'esistenza.



## 1.7 UN CASO LIMITE: LA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

La Città Metropolitana di Napoli è un ente territoriale della Campania la cui area geografica e amministrativa conta oltre 3.000.000 di abitanti: è la terza in Italia per numero di abitanti e la prima per densità abitativa. Si estende su una superficie di 1.171 km<sup>2</sup> e comprende 92 comuni.

Al suo interno è stimata una presenza di circa 3.290 persone di etnia rom (56% originari dell'ex Jugoslavia, 44% cittadini rumeni) in grave emergenza abitativa, pari allo 0,11% del totale contro la media nazionale dello 0.03%.

Il primo flusso migratorio, di provenienza balcanica, delle attuali comunità rom risale agli anni Settanta. Un ventennio più tardi, con lo scoppio del conflitto nell'ex Jugoslavia, si registra un sensibile incremento numerico di rom bosniaci, serbi e montenegrini. A questo flusso massiccio, si aggiungono a inizio anni Duemila i rom provenienti dalla Romania, facilitati dall'ingresso del Paese in Unione Europea. Nella Città Metropolitana di Napoli è possibile rilevare la presenza di insediamenti formali, insediamenti informali, centri di raccolta.

### GLI INSEDIAMENTI NELL'AREA METROPOLITANA DI NAPOLI

**Insedimenti formali**, ovvero formalmente riconosciuti dalla autorità. Sono 7 e sono registrati nei Comuni di:

- **Napoli** (Secondigliano, via del Riposo, Cupa Perillo)
- **Afragola** (Salicelle)
- **Casoria** (Cantariello)
- **Caivano** (via delle Cinque Vie)
- **Giugliano in Campania** (Zona ASI)

**Insedimenti informali**, ovvero aree sorte spontaneamente attraverso l'occupazione senza titolo di terreni o all'interno di immobili pubblici o privati. Sono 12 e sono registrati nel Comune di:

- **Napoli** (3 in zona Gianturco; 5 in zona Barra; 2 in località Pianura)
- **Giugliano in Campania** (via Carrafiello, Circumvallazione Qualiano)

**Centri di raccolta**, ovvero centri di accoglienza monoetnici. Uno solo è registrato nel Comune di:

- **Napoli** (Centro "Grazia Deledda" a Soccavo)

### **Altro**

Si registra inoltre la presenza di famiglie rom:

- su terreni presi in affitto (Napoli: località Parete, 30 persone);
- affittuari di "bassi" (Napoli: Forcella e Rione Sanità, 60 persone);
- in occupazioni di abitazioni di edilizia residenziale pubblica (Napoli: Vela Rossa, 120 persone)

Tipologia	Comune	Nome	Presenza	Origine degli abitanti
Formali (7)	Napoli	Secondigliano	400	Ex Jugoslavia
		Via del Riposo	160	Romania
		Cupa Perillo	420	Ex Jugoslavia
	Afragola	Salicelle	50	Ex Jugoslavia
	Casoria	Cantariello	100	Ex Jugoslavia
	Caivano	Via delle Cinque Vie	80	Ex Jugoslavia
	Giugliano	Zona ASI	340	Ex Jugoslavia
Informali (12)	Napoli	Via del Macello	700	Romania
		Via Galileo Ferraris		Romania
		Via Costantino Grimaldi		Romania
		Barra 1	140	Romania
		Barra 2		Romania
		Barra 3		Romania
		Barra 4		Romania
		Barra 5		Romania
		Pianura 1	60	Romania
	Pianura 2	Romania		
	Giugliano	Carrafiello	460	Ex Jugoslavia
	Circumvallazione Giugliano	50		
Centro di Raccolta (1)	Napoli	Grazia Deledda	120	Romania
Altro	Napoli		210	Varie
<b>TOTALE</b>			<b>3.290</b>	

## INSEDIAMENTI FORMALI

Tra i principali insediamenti formali si segnalano:

**Secondigliano (Napoli).** Situato alle spalle della struttura carceraria di Secondigliano, ha rappresentato il primo esempio di soluzione abitativa su base etnica realizzata a Napoli. Viene realizzato nell'anno 2000, in seguito allo sgombero di 700 rom presenti nell'insediamento di via Zuccarini. Il progetto prevede unità abitative/container, con allacci all'elettricità, al gas e all'acqua. Il "villaggio", prevalentemente abitato da rom provenienti dai Balcani, si trova nei pressi di una strada provinciale ad alto scorrimento di traffico e sprovvista di collegamenti. È costituito da 92 container con servizi igienici esterni, fornitura d'acqua, allaccio elettricità e abitato da circa 400 persone.

**Via del Riposo (Napoli).** L'insediamento è collocato in prossimità del cimitero di Poggioreale e rappresenta l'ultimo insediamento formale realizzato dall'Amministrazione di Napoli. I lavori di realizzazione vengono ultimati nel 2017 per l'accoglienza di 168 persone all'interno di 28 container provenienti dallo sgombero ordinato dalla Magistratura, dell'insediamento di via Brece a Sant'Erasmo. L'insediamento è abitato da cittadini rumeni ed è costituito da 32 container con servizi igienici, allacci idrici ed elettrici e abitato da circa 160 persone.

**Cupa Perillo (Napoli).** Situato a ridosso dell'Asse

Mediano fra Via Cupa Perillo e la fine di via Aldo Moro, l'insediamento, sorto spontaneamente a metà degli anni Ottanta, è stato sempre tollerato dall'Amministrazione Comunale che ne ha quindi riconosciuto implicitamente l'esistenza. Inizialmente l'area era abitata da circa 800 persone originarie della Serbia, della Bosnia-Erzegovina, della Macedonia le cui abitazioni sorgevano in cinque aree limitrofe. Attualmente l'insediamento è abitato da circa 420 persone residenti all'interno di abitazioni auto-costruite. L'intera area è caratterizzata da grandi cumuli di rifiuti urbani.

## INSEDIAMENTI INFORMALI

Tra i principali insediamenti informali si segnalano:

**Via del Macello, via Galileo Ferraris, via Costantino Grimaldi (Napoli).** I 3 insediamenti sono situati in località Gianturco, nella periferia orientale della città di Roma. In tutti e tre i casi si tratta di tre aree occupate da famiglie rom senza titolo. Circa 700 è il numero totale delle presenze rappresentate da nuclei familiari di cittadinanza rumena, presenti in città da diversi anni e vittime, negli anni passati, di numerose azioni di sgombero forzato. Nelle tre aree sono carenti i servizi essenziali e le abitazioni sono rappresentate da baracche realizzate con materiale di risulta. Una particolare criticità è rappresentata dalle strade di accesso realizzate con materiale non drenante e quindi soggette ad allagamenti in concomitanza con le giornate di pioggia.

### **Carrafiello (Giugliano in Campania).**

L'insediamento sorge lungo via Carrafiello, nell'estrema periferia occidentale della città di Giugliano in Campania, in prossimità del lago di Patria. L'area è stata occupata da una comunità di rom originari dell'ex Jugoslavia nel 2019 a seguito dello sgombero dall'insediamento di via Vicinale Viaticale, avvenuto nel maggio dello

stesso anno.

Sono circa 80 le famiglie presenti per un totale di 460 persone originarie della Bosnia Erzegovina. L'area, isolata dal contesto urbano, è circondata da cumuli di rifiuti, i servizi risultano assenti o gravemente insufficienti, le abitazioni realizzate con materiale di risulta.

## COME UN COLLO DI BOTTIGLIA. QUADRO DI ANALISI

Nel corso dei sopralluoghi, delle interviste, delle attività di monitoraggio e di ricerca di Associazione 21 luglio, sono emerse **specifiche criticità** che, rispetto ad altri contesti italiani, rendono la grave condizione delle comunità rom presenti nell'Area Metropolitana di Napoli, spazialmente bloccata nei luoghi dello scarto umano, ancorata al tempo presente le cui lancette sono ferme, cristallizzata in una condizione ineludibile, apparentemente non suscettibile ad alcuna modifica in una direzione migliorativa, imbrigliata in un diffuso sentimento di rassegnazione che abbraccia tutti gli attori a vario titolo coinvolti.

In forma sintetica è possibile identificare alcune criticità che fanno dell'ambito geografico considerato, un *unicum* su scala nazionale. Esse sono:

- **amministrazioni pubbliche paralizzate** da condizioni amministrative e finanziarie che impediscono azioni di sistema di ampio respiro;
- **condizioni socio-economiche generali complesse** che pongono in alcuni casi la posizione di altre comunità umane presenti sul territorio in una condizione di poco migliore rispetto alle comunità rom in emergenza abitativa;
- **mancanza di visione politica** a causa di una prassi fortemente votata all'emergenza;
- **comunità rom in condizioni particolarmente deprivate**, ancorate alla sopravvivenza quotidiana e incapaci di proiettarsi in prospettive che vadano oltre la dimensione del campo;
- **associazionismo frammentato**, talvolta schiacciato sull'emergenza, affaticato da un senso di frustrazione;
- **presenza della criminalità organizzata** nei traffici illeciti dei rifiuti che rappresentano la realtà materiale costantemente presente in prossimità delle aree interessate dalla presenza delle comunità rom.



## CAPITOLO 2



LA STRATEGIA NAZIONALE NEL 2022-2023

---

## 2.1

## LA STRATEGIA NAZIONALE 2021-2030: UN PERCORSO TRA RICHIAMI E QUESTIONI IRRISOLTE

Dopo il triste periodo dell'“Emergenza Nomadi” - la cui parabola giunge definitivamente a termine nell'aprile 2013 quando la Cassazione rigetta il ricorso del Governo italiano e conferma la precedente sentenza del Consiglio di Stato - nell'aprile 2011, con la Comunicazione n.173, la Commissione Europea sottolinea come l'inclusione dei rom rientri tra le priorità dell'Unione Europea e richiede agli Stati membri

di presentare un piano strategico composto da interventi integrati tra loro che si articolino in particolare su quattro settori chiave: istruzione, alloggio, salute e occupazione.

In risposta a tale invito, il Governo italiano adotta la “Strategia Nazionale di Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti (2012-2020)” (SNIR) nel febbraio 2012.

### I RICHIAMI DEGLI ENTI INTERNAZIONALI ED EUROPEI

Nei nove anni di attuazione della SNIR, in relazione alla sua implementazione ed efficacia, sono state numerose le prese di posizione da parte di organismi europei e internazionali.

#### Anni 2012 - 2014

La **Commissione Europea** effettua una periodica valutazione riguardo lo stato di attuazione delle varie Strategie nazionali nei Paesi membri.

Nella prima valutazione del maggio 2012, l'Italia non viene riportata come esempio di *good-practice* in nessuna delle 4 aree di intervento, né figura tra quei Paesi che nelle loro Strategie hanno identificato chiaramente delle fonti di finanziamento e abbiano presentato un ammontare specifico dedicato a politiche di inclusione rivolte ai rom.

Anche nelle valutazioni pubblicate dalla **Commissione Europea** nel 2013 e nel 2014, sebbene vengano evidenziati alcuni aspetti positivi e passi in avanti soprattutto relativi alle misure adottate a livello centrale, continuano a risaltare carenze in particolare riguardo il coinvolgimento della società civile, il coordinamento tra realtà nazionale e locale, i meccanismi di monitoraggio e valutazione e l'allocazione dei finanziamenti adeguati. L'Italia continua a non essere menzionata come esempio di buona pratica in nessuno dei quattro assi di intervento prioritari.

#### Anni 2015 - 2017

Nel 2015, vicina al giro di boa del suo percorso, la SNIR continua a risultare carente nella sua implementazione e a non produrre risultati tangibili sul terreno: non è ancora possibile individuare un referente politico per la sua

attuazione; i fondi ad essa destinati rappresentano una frazione di quelli che vengono convogliati verso la realizzazione e il mantenimento di politiche locali discriminatorie; il Punto di Contatto Nazionale subisce un considerevole taglio di risorse umane che compromette fortemente la possibilità di assolvere al suo ruolo in maniera efficace. Tutto ciò alimenta, tra la società civile, fondati dubbi su quale sia l'effettiva volontà politica di realizzare gli impegni presi in sede europea con l'adozione della SNIR.

Nel corso del 2016, l'assenza di impatto della SNIR viene denunciata dal **Comitato Europeo sui Diritti Sociali del Consiglio d'Europa**, che pubblica un'analisi della situazione italiana nel documento "Follow-up to Decisions on the Merits of Collective Complainants – Findings 2015". Nello stesso anno il **Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa** esprime forte preoccupazione per lo stato di attuazione della SNIR e per le scarse risorse ad essa destinate. I tre enti internazionali di monitoraggio (**Comitato consultivo della Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, Commissione Europea contro il razzismo e l'intolleranza, Comitato sull'eliminazione della discriminazione razziale**) pubblicano le loro raccomandazioni sull'Italia commentando come «l'Ufficio Nazionale Anti Discriminazioni Razziali non rispetta il principio di indipendenza degli organi nazionali specializzati nella lotta contro il razzismo e l'intolleranza e non dispone di poteri sufficienti».

Il 23 marzo 2017 il **Comitato dei Diritti Umani delle Nazioni Unite** rinnova la raccomandazione all'Italia di dare pieno impulso alla SNIR. Quattro mesi dopo è la **Commissione delle Nazioni Unite sull'Eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale** a sottolineare come l'elevato tasso di dispersione scolastica tra i minori rom impatti negativamente sull'implementazione della SNIR la quale, secondo la Commissione, dovrebbe includere delle disposizioni valutative atte a inserire l'impatto di genere. Nella seconda metà dell'anno, la **Convenzione quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali**, attraverso apposita Risoluzione, la **Commissione sulle Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari Interni del Parlamento Europeo**, la **Fundamental Rights Agency dell'Unione Europea**, esprimono forti preoccupazioni sulla condizione delle comunità rom e raccomandano misure urgenti atte a contrastare politiche discriminatorie e segreganti.

#### Anni 2018 - 2021

Nel 2018, senza direttamente citare la SNIR, il giudizio degli Enti internazionali ed europei di monitoraggio sui diritti umani evidenzia una chiara preoccupazione sul rischio di violazioni dei diritti umani nei confronti delle comunità rom che vivono in Italia. L'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite annuncia l'intenzione di inviare un team nel nostro Paese.

La **Commissione Giustizia della Commissione Europea**, il 4 luglio, esprime una forte preoccupazione rispetto la possibilità di effettuare dei censimenti etnici ad hoc per le comunità che vivono in Italia. Seguono, con il medesimo tenore, nei mesi successivi, i richiami della **Fundamental Rights Agency dell'Unione Europea** e della **Commissione sulle Libertà Civili, la Giustizia e gli Affari interni del Parlamento Europeo**.

Nel febbraio 2019, l'**Alto Commissariato delle Nazioni Unite** pubblica il report della missione esterna in Italia avvenuta tra gennaio e febbraio 2019. Tra le raccomandazioni più significative si segnala l'invito al Governo italiano a: raddoppiare gli sforzi per porre fine all'apolidia, anche prendendo in considerazione misure speciali per valutare e affrontare l'apolidia di appartenenti alle comunità rom; effettuare una revisione completa dei *curricula* e dei libri di testo scolastici per assicurarsi che non contengano osservazioni o stereotipi discriminatori e che affrontino l'eredità del colonialismo e dell'antiziganismo in modo appropriato; continuare gli sforzi per sviluppare e proteggere lo *status* e l'accesso ai diritti delle minoranze rom e delle comunità minoritarie religiose tra gli altri gruppi minoritari. Il 28 febbraio il **Comitato delle Nazioni Unite** sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza nelle sue Osservazioni conclusive sull'Italia evidenzia la mancanza di implementazione della SNIR ed esprime preoccupazione per la condizione dei minori rom in Italia. Nel documento il Comitato raccomanda all'Italia di assicurare l'effettiva implementazione della SNIR. Il 19 novembre l'**Alto Commissariato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite** tramite

la pubblicazione del ciclo di monitoraggio dello "Universal Periodic Review" (UPR), alla sua 34° Sessione, esprime preoccupazione per la mancanza di attuazione della SNIR e per la condizione di discriminazione che i rom vivono in Italia. L'Alto Commissariato raccomanda, pertanto, al Governo italiano di prendere tutte le misure necessarie atte a: assicurare l'effettiva implementazione della SNIR nei suoi 4 assi; implementare misure volte a garantire l'accesso ai servizi educativi dei minori rom e supportare la loro inclusione sociale, abitativa e lavorativa; continuare a migliorare le condizioni di vita dei rom; eliminare ogni forma di discriminazione, anche in relazione alla profilazione etnica dei rom.

Nel 2020 si registra una serie di pronunciamenti da parte di Enti di monitoraggio internazionale ed europei strettamente connessi alla pandemia da Covid-19 nei quali si evidenziano forti preoccupazioni rispetto alle ripercussioni subite dalle comunità rom residenti negli insediamenti, a causa dell'emergenza sanitaria.

Il 12 marzo 2021 il **Consiglio d'Europa** elabora la Raccomandazione 2021/C93/01 relativa all'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei rom.

L'organismo esorta i governi nazionali a un'implementazione non discriminatoria degli assi strategici al fine di scongiurare e combattere l'esclusione sociale e una sempre più crescente discriminazione etnica nei confronti dei rom attraverso la promozione di *policy* volte all'uguaglianza, all'inclusione e alla partecipazione attiva, soprattutto durante e a seguito dell'emergenza da Covid-19.

Lo stesso Governo italiano, nel tracciare le “Condizioni abilitanti per la **Programmazione 2021-2027**”, riconosce le 5 macro-criticità emerse nel corso decennale della SNIR:

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

## 2.2 IL PIANO DECENNALE DELLA COMMISSIONE EUROPEA

Il 7 ottobre 2020, la Commissione Europea adotta un Piano decennale per sostenere le comunità rom nell'Unione Europea<sup>31</sup>. Il quadro strategico include la Comunicazione n.620/2020 "A Union of Equality: EU Roma strategic framework for equality, inclusion and participation" e la proposta di Raccomandazione<sup>32</sup> del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione

dei rom che fissa un elenco di specifiche misure che gli Stati membri devono fare proprie, al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti dall'UE. Il *Piano* viene adottato sulla base della valutazione di quello precedente, relativo al periodo 2011-2020<sup>33</sup>.

### I CONTENUTI DEL PIANO DECENNALE

Il *Piano* si concentra su 7 settori chiave: uguaglianza, inclusione, partecipazione, istruzione, occupazione, salute e alloggio, con obiettivi da perseguire fino al 2030. Di essi 3 sono obiettivi orizzontali nei settori dell'**uguaglianza**, dell'**inclusione** e della **partecipazione**; 4 rappresentano invece obiettivi settoriali nei settori dell'**istruzione**, dell'**occupazione**, dell'**alloggio** e della **salute**.

Al suo interno viene promosso il rafforzamento delle competenze e il partenariato tra gli attori coinvolti e viene fornita una guida per l'uso efficace dei fondi UE e nazionali.

Alla luce delle indicazioni del *Piano*, gli Stati membri vengono invitati dalla Commissione Europea a elaborare e presentare i quadri strategici nazionali, con caratteristiche comuni e possibili impegni aggiuntivi a seconda della situazione presente in ogni Stato.

Gli Stati membri sono altresì incoraggiati a destinare fondi del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e Next Generation UE

all'inclusione delle comunità rom.

Nel *Piano* si sottolinea l'importanza del monitoraggio, dell'uso di strumenti statistici e la partecipazione della comunità rom attraverso il potenziamento dell'autonomia, la cooperazione e il coinvolgimento in tutte le politiche e i processi decisionali che li riguardano.

## LIMITI E CARENZE DEL PIANO DECENNALE

Il *Piano* stabilisce obiettivi chiari attraverso specifici indicatori, mirando a ridurre la discriminazione, ridurre il divario di povertà, migliorare la partecipazione all'istruzione, promuovere l'occupazione, aumentare l'aspettativa di vita e migliorare le condizioni abitative per le comunità rom e sinte. Tuttavia, in Italia, la definizione di tali obiettivi solleva dubbi, principalmente a causa **della mancanza di dati quantitativi e qualitativi relativi alle comunità rom e sinte**. Tale lacuna rende impossibile fissare obiettivi misurabili nel tempo e compromette la capacità di monitorare e valutare l'impatto delle azioni nel lungo periodo.

Va inoltre considerato che il *Piano* estende i suoi obiettivi in **forma indiscriminata a tutte le comunità rom e sinte, senza tener conto delle diverse condizioni socio-economiche e abitative** che possono variare notevolmente tra di loro. Tale approccio rappresenta un forte limite nel mettere a fuoco le sfide specifiche che si è chiamati ad affrontare sui singoli territori.

Infine, la carenza italiana di dati certi, non solo complica la definizione di obiettivi realistici, ma **rende impossibile un monitoraggio accurato e una valutazione dell'impatto** nel tempo.

Tali carenze strutturali del *Piano*, pongono in forte dubbio sia l'efficacia degli interventi raccomandati al suo interno che la corretta allocazione delle risorse pubbliche ad essi destinate.

Il *Piano decennale* si fonda sui dati periodicamente raccolti ed elaborati dall'Agenzia Europea dei diritti fondamentali (FRA) che consentono, attraverso ricerche nazionali, di evidenziare bisogni e necessità sulle principali tematiche quali la deprivazione socio-economica, la discriminazione, l'istruzione, l'occupazione, la negazione del diritto a un alloggio adeguato.

Nel 2021 la FRA ha condotto un'indagine sulla condizione delle comunità in 10 Paesi europei<sup>34</sup> fornendo i principali dati per la creazione del quadro strategico dell'UE.

L'indagine copre temi quali le esperienze di discriminazione in diversi ambiti della vita (occupazione, istruzione, alloggio, sanità e altri servizi), la vittimizzazione penale (compresi i crimini d'odio), la consapevolezza dei diritti, l'inclusione sociale e la partecipazione alla società. Il report conclusivo raccoglie anche informazioni sul reddito e sulle condizioni di vita delle comunità rom.

## BREVE CRITICA METODOLOGICA AI REPORT DELLA FRA

Analizzando il rapporto tecnico del “Roma Survey” pubblicato nel 2021 dalla FRA<sup>35</sup> risulta che sono state intervistate 8.461 persone che si autodefiniscono rom in dieci Paesi nella forbice temporale compresa tra la fine di febbraio 2021 e la fine di agosto 2021.

Il “Roma Survey” 2021 della FRA, pur adottando un approccio multistratificato con interviste dirette *face-to-face* e formazione di operatori/mediatori, presenta le sue prime criticità nella **selezione dei partecipanti**. La mancanza di un campione rappresentativo, proporzionale ai numeri e alle condizioni effettive della comunità rom in ciascuno Stato, limita la validità dei risultati. In molti Stati, inoltre, la mancanza di dati certi sulle comunità rom complica ulteriormente la precisione del campionamento.

Altre criticità emergono nei confronti della metodologia di raccolta dei dati e che riguardano:

- **La selezione dei partecipanti.** Vengono considerati nuclei e intervistate persone che vivono insieme da più di sei mesi e condividono spese o pasti. Questo criterio potrebbe non riflettere completamente la diversità delle condizioni di vita all'interno della comunità rom, ignorando le differenze significative tra chi vive nei centri abitati e chi vive in baraccopoli.
- **L'utilizzo delle donazioni.** L'uso di donazioni come pratica per ottenere dati potrebbe influenzare la sincerità delle risposte.
- **La mancanza di distinzione tra contesti di vita.** La mancanza di specificità nella raccolta dati, soprattutto in Italia, tra le persone che vivono in abitazioni convenzionali e quelle residenti in baraccopoli formali e informali, compromette la comprensione delle differenze significative nelle condizioni di vita.
- **L'eterogeneità della comunità rom in Europa e nei singoli Stati** rende deboli e contraddittori gli indicatori, i risultati e le politiche raccomandate dal “Roma Survey” 2021 avendo come riferimento una porzione limitata delle comunità rom.

Queste ed altre criticità riscontrate, sollevano legittimi **dubbi sull'adeguatezza dell'analisi dei dati, delle indicazioni e delle modalità di azione proposte** che si riverberano negli obiettivi e nelle azioni riportate nel Piano decennale.

## 2.3 LA STRATEGIA NAZIONALE 2021-2030:

La “Strategia Nazionale di uguaglianza, di inclusione e di partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030” fa esplicito riferimento nel suo titolo alla Raccomandazione del Consiglio dell'UE del 12 marzo 2021 e rappresenta il seguito della

precedente “Strategia Nazionale di Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020”. Essa è stata adottata con decreto direttoriale del 23 maggio 2022 firmato dal direttore generale dell'UNAR, Triantafillos Loukarelis.

Formalmente, come riportato nel testo della Strategia Nazionale 2021-2030, la stessa rappresenta il risultato di un **complesso processo di consultazione** durato più di 2 anni e articolato nelle seguenti fasi:

- **fine 2019 - primo semestre 2020:** consultazione con le ONG della Piattaforma nazionale di Rom e Sinti;
- **primo semestre 2020:** firma dell'UNAR di un accordo con il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) con l'obiettivo di costruire un piano di valutazione a seguito dell'analisi della passata Strategia Nazionale 2012-2020;
- **secondo semestre 2020 - secondo semestre 2021:** realizzazione di 12 incontri tematici.

Per la sua stesura ci si è avvalsi di: circa 30 contributi scritti delle ONG; i verbali delle 12 riunioni tematiche tenute durante il processo di consultazione; i contributi e gli elementi di competenza inviati dalle amministrazioni coinvolte; il 'materiale grigio' (letteratura scientifica, istituto relazioni nazionali, risultati dei progetti, relazioni delle ONG).

Il testo della *Strategia Nazionale 2021-2030* si articola nelle seguenti aree tematiche:

- antiziganismo e contrasto alla discriminazione;
- accesso a un'istruzione generale inclusiva di qualità e proposte in ambito educativo;
- accesso a un'occupazione sostenibile e di qualità;
- accesso a un alloggio adeguato e diritto all'abitare;
- assistenza sanitaria e accesso ai servizi socio-sanitari di qualità.

Una sezione introduttiva della *Strategia Nazionale 2021-2030* è riservata al tema della partecipazione.

### **Partecipazione**

Accogliendo l'invito della Commissione europea di «garantire che Rom e Sinti siano rappresentati in tutte le diversità (...) nei processi di elaborazione delle politiche locali», il Punto di contatto ha cercato di garantire che il processo di elaborazione della *Strategia Nazionale 2021-2030* fosse il più aperto possibile ai processi di

consultazione e partecipazione, dando peso al ruolo del Forum delle comunità rom e sinte che, insieme alla Piattaforma nazionale di Rom e Sinti, «rappresentano strumenti operativi per il dialogo tra UNAR, società civile, amministrazioni centrali e locali coinvolte nella *Strategia Nazionale*».

### **Antiziganismo e contrasto alla discriminazione**

L'antiziganismo viene considerato la chiave trasversale di tutti gli assi di intervento. Per questo viene apostrofato come «la madre di tutti i mali», «un aspetto pervasivo e sistemico in tutte le sfere della società», «un ostacolo nevralgico e trasversale alla reale attuazione di qualsiasi quadro strategico volto all'inclusione di Rom e Sinti».

Nel testo vengono esaminate quattro declinazioni dell'antiziganismo: quella «presente nella sfera pubblica - con particolare riferimento al sociale - e nel dibattito politico», «il fenomeno della discriminazione intersezionale», «la discriminazione nell'accesso all'alloggio», «episodi di violenza, conflitto e protesta».

Al fine di promuovere gli sforzi per contrastarlo, nel testo della *Strategia Nazionale 2021-2030* sono riportate una serie di misure, che vanno: dal rafforzamento del Contact Center UNAR alle attività di formazione per le categorie di funzionari pubblici e non; da un'indagine attuale e specifica sul livello di antiziganismo all'organizzazione di campagne di informazione, dibattiti, narrazioni positive anche con la produzione di materiale di comunicazione specifico. Nello specifico, la proposta formulata, da sviluppare nel periodo 2021-2030, consiste in

una campagna di comunicazione nazionale contro l'antiziganismo.

### **Accesso a un'istruzione generale inclusiva di qualità e proposte in ambito educativo**

Secondo la *Strategia Nazionale 2021-2030*, «l'istituzione scolastica resta [...] il luogo del possibile incontro dei minori rom e sinti con i propri coetanei. È quindi essenziale considerare l'immagine di scuola che si è sedimentata nella memoria delle generazioni più anziane e la condizione di vita a scuola che caratterizza oggi le generazioni più giovani, in modo da individuare gli elementi fondamentali per costruire un'esperienza positiva, perché inclusiva e rispettosa dell'identità di tutte/i. Da questo punto di vista, conoscere e riconoscere gli aspetti dolorosi della scolarizzazione vissuti da Rom e Sinti può permettere di decostruire una memoria al negativo della scuola e sostenere concretamente l'attuale processo d'istruzione a livello di comunità e non solo come percorso di successo di un singolo, garantendo la prevenzione e l'eliminazione di qualsiasi forma di segregazione nell'istruzione». Per questo vengono definiti 7 strumenti di inclusione scolastica:

- avvio di una ricerca di sfondo nazionale sul livello di inclusione di rom e sinti nel sistema scolastico;
- indagine campionaria su base territoriale sul livello di dispersione scolastica delle comunità rom e sinte;
- interventi su "famiglie e scuola";
- interventi di mediazione culturale e linguistica;

- interventi sui contenuti didattici;
- azioni positive che favoriscano la permanenza nel percorso di istruzione e formazione;
- formazione dei docenti e del personale scolastico.

### **Accesso a un'occupazione sostenibile e di qualità**

Nell'analisi di contesto, la *Strategia Nazionale 2021-2030* mette in luce «la bassa professionalizzazione [che] porta molti Rom e Sinti ad essere presenti a fatica nei lavori agricoli, nell'artigianato, nella lavorazione del ferro, nella manutenzione del verde pubblico e privato, nell'installazione di fonti energetiche alternative, nella raccolta e vendita di abbigliamento usato, nella raccolta di rifiuti pesanti o nella gestione dei rifiuti differenziati, nella pulizia strade e immobili, nell'ambito della sartoria, della ristorazione e del catering». Contestualmente evidenzia «l'esposizione di alcune gruppi vulnerabili e marginalizzati (come i Rom di più recente migrazione, in particolare da Romania e Bulgaria) a violazioni del diritto del lavoro, al lavoro nero e al caporalato, nell'edilizia come nel lavoro agricolo».

Tre le misure di intervento proposte:

- attività di *work coaching*, con interventi diretti su giovani, donne e adulti rom e sinti, per il miglioramento delle loro condizioni di formazione professionale ed occupabilità;
- intermediazione con il mercato del lavoro, per identificare i fabbisogni e le opportunità lavorative, favorire il rapporto tra offerta e

domanda di lavoro, offrendo soluzioni al fabbisogno del mondo del lavoro o risposte puntuali a richieste del mercato tramite opportunità lavorative e apprendistati;

- politiche pro-attive di contrasto ai pregiudizi che potranno essere finalizzate alla sensibilizzazione della società in generale e degli attori che intervengono nel mercato del lavoro, per favorire il processo di inclusione socio-economica di rom e sinti.

### **Accesso a un alloggio adeguato e diritto all'abitare**

Una particolare e indiscussa centralità viene riconosciuta nel testo al diritto all'abitare. Malgrado «la popolazione rom e sinti che vive negli insediamenti in condizioni di disagio abitativo costituisce una porzione minoritaria rispetto alla presenza complessiva sul territorio italiano, essa rappresenta una realtà di segregazione residenziale direttamente correlata con l'accesso al lavoro, all'educazione, ai servizi sanitari e sociali». Per questo, viene ribadito, «l'asse dell'abitare è considerato uno snodo fondamentale nel processo di superamento del disagio sociale e dell'inserimento armonico nella società, per il contrasto e la lotta alla povertà estrema». 5 le azioni previste dalla *Strategia Nazionale 2021-2030*: promozione di indagini e attività di ricerca; rafforzamento della capacità di intervento dell'autorità locale; mediazione, informazione e sensibilizzazione;

- attività interistituzionale con la definizione di una unità inter-istituzionale di promozione dell'accesso all'alloggio a supporto dell'attuazione delle politiche pubbliche;
- accesso all'*housing* sociale e al mercato privato.

### **Assistenza sanitaria e accesso ai servizi socio-sanitari di qualità**

Come riconosce la *Strategia Nazionale 2021-2030*, «nonostante i numerosi interventi condotti sino ad ora, molti Rom e Sinti vivono ancora oggi in condizioni di grave marginalità sociale, deprivazione materiale e scarsa integrazione.

Tale condizione, in combinazione con stili di vita e comportamenti a rischio, incidono negativamente sulla salute di queste comunità, anche sul piano del disagio psico-sociale, e le rendono oggetto di particolare attenzione da parte della sanità pubblica».

Per tale ragione sono 4 le azioni che possono essere ricondotte a tale ambito:

- ricerca e raccolta dati;
- formazione del personale socio-sanitario e mediazione di sistema;
- mediazione e facilitazione culturale;
- interventi in *outreach* e di educazione alla salute.

Per il contrasto alla discriminazione e all'antiziganismo, la *Strategia Nazionale 2021-2030* pone particolare enfasi al tema della **promozione della conoscenza dell'arte, della musica, della storia e della cultura romaní**. In questa area tematica sono incluse la promozione di iniziative artistico-culturali oltre alla conoscenza della storia e della lingua *romaní*.

Due le azioni previste all'interno del documento:

- promozione di iniziative artistiche e culturali;
- conoscenza e promozione della storia e della lingua *romaní*.

Con cadenza biennale la **Commissione Europea** effettua una valutazione intermedia *ex post* del Quadro Strategico dell'UE. L'ultima è quella del 9 gennaio 2023 e riguarda l'*assessment* per ogni singolo Stato membro. Numerose le critiche che riguardano il nostro Paese su 9 differenti assi:

**Contact Point.** L'UNAR, che ha come mandato l'implementazione della *Strategia Nazionale 2021-2030*, risulta mancante dell'autorità necessaria per adempiere con un ruolo adeguato al coordinamento, al monitoraggio e agli scambi tra i territori su scala locale.

**Contrasto alla discriminazione, alle molestie, ai crimini e ai discorsi d'odio verso i rom.** Le proposte avanzate si basano interamente su progetti formulati dagli enti del terzo settore, senza prevedere reali riforme politiche. La discriminazione intersezionale, in particolare verso gli apolidi – segnala la Commissione – richiederebbe in realtà una maggiore attenzione. L'accesso alla casa, la segregazione scolastica e lavorativa sono persistenti problemi in Italia, e la *Strategia Nazionale 2021-2030* non sembra allinearsi sufficientemente con le Strategie generali per affrontare la vulnerabilità di rom e sinti in emergenza abitativa. La *Strategia Nazionale 2021-2030*, inoltre, menziona solo brevemente l'educazione della prima infanzia e la lotta contro i discorsi e i crimini d'odio basati sull'antiziganismo non appare sufficientemente affrontata. Non sono previsti, infine, stanziamenti di bilancio per le azioni specifiche previste.

**Promozione della consapevolezza della storia, della cultura e del riconoscimento dei rom.** I rom e i sinti non sono riconosciuti in Italia come minoranza etnica e questo, secondo il parere della Commissione, porta a non avere la Giornata del ricordo nazionale del genocidio rom. La storia e la lingua *romaní* non sono previste nei programmi scolastici nazionali. In questa sezione della *Strategia Nazionale 2021-2030* sono stati sviluppati alcuni indicatori ma non ci sono stanziamenti di bilancio.

**Riduzione della povertà e dell'esclusione sociale.** Le misure pianificate non presentano un approccio olistico integrato e sono basate su progetti di cui non si ha il pieno controllo da un punto di vista legato all'implementazione e all'*accountability*. Le misure proposte, conclude la Commissione, sono fissate solo su un piano locale senza un'allocatione di *budget* definita.

**Promozione della partecipazione attraverso l'empowerment, la cooperazione e la fiducia.** Secondo la Commissione, la *Strategia Nazionale 2021-2030* manca di misure concrete per promuovere o valorizzare la rappresentazione della comunità rom e sinte nella vita pubblica e politica. Nella sezione non sono inoltre presenti specifici indicatori dedicati alla partecipazione della comunità rom nella società civile.

**Aumento dell'effettiva parità di accesso a un'istruzione inclusiva e di qualità.** La maggior parte delle proposte presenti in questa sezione si concentra sulla sensibilizzazione, la formazione e

gli studi, trascurando però le questioni strutturali. La segregazione nell'istruzione è riconosciuta solo in relazione a quella residenziale, con misure limitate per contrastarla. La *Strategia Nazionale 2021-2030* manca di un approccio integrato, ad esempio, in relazione agli alloggi e ad altri servizi essenziali. Non vengono infine definiti i parametri di riferimento per questa area e mancano, ancora una volta, stanziamenti di bilancio.

**Aumento dell'effettiva parità di accesso a un'occupazione di qualità e sostenibile.**

Secondo il parere della Commissione le misure proposte in questo ambito dalla *Strategia Nazionale 2021-2030* per affrontare la disoccupazione e la vulnerabilità post Covid-19 tra i rom sono da considerarsi insufficienti rispetto agli obiettivi dell'UE per il 2030. La Commissione consiglia di enfatizzare il coinvolgimento attivo dei rom e dei sinti come mediatori o fornitori di servizi per migliorare l'integrazione lavorativa. Nonostante siano previste azioni contro la discriminazione nel mercato del lavoro nei programmi nazionali FSE+ e FESR 2021-2027, è fondamentale, per la Commissione, coinvolgere attivamente le regioni, principali responsabili delle politiche occupazionali.

**Miglioramento della salute dei rom ed effettiva parità di accesso ai servizi socio-sanitari di qualità.**

Le misure proposte, sostiene la Commissione, non affrontano adeguatamente le gravi sfide sanitarie dei rom presenti negli insediamenti, richiedendo un approccio integrato

che includa alloggio, acqua, servizi igienici, accesso ai servizi medici e la questione della regolarizzazione documentale. L'attuazione delle politiche di inclusione sociale è affidata alle autorità locali, ma la *Strategia Nazionale 2021-2030* non sembra integrare un meccanismo di cooperazione adeguato. La mancanza di stanziamenti di bilancio è un'ulteriore limitazione. Nonostante la *Strategia Nazionale 2021-2030* utilizzi l'indicatore principale dell'UE per valutare l'aspettativa di vita alla nascita, non fornisce valori di riferimento e *target*.

**Aumento dell'effettiva parità di accesso ad alloggi adeguati e desegregati e ai servizi essenziali.**

Impietoso, sotto questo profilo, il giudizio della Commissione. La portata e la scala degli interventi nel settore degli alloggi sono considerate largamente insufficienti. Si sottolinea la necessità di un approccio serio con coinvolgimento adeguato delle autorità locali e centrali per superare il sistema degli insediamenti monoetnici, all'interno di un approccio integrato che affronti congiuntamente le sfide in ambito educativo, sanitario e occupazionale. Nonostante le condizioni di vita precarie riscontrate negli insediamenti informali, la *Strategia Nazionale 2021-2030* sembra trascurare soprattutto gli aspetti sanitari. Anche la questione legata alla regolarizzazione giuridica non è affrontata in modo adeguato, e non sono previsti stanziamenti di bilancio.

## 2.4 L'ANALISI CRITICA DELLA SOCIETÀ CIVILE

Nella Primavera 2023, nell'ambito dell'iniziativa "Preparatory Action - Roma Civil Monitoring - Strengthening Capacity and Involvement of Roma and pro- Roma Civil Society in Policy Monitoring and Review", viene pubblicato il primo "Rapporto di monitoraggio della società civile sulla qualità del quadro strategico nazionale per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei rom in Italia"<sup>36</sup>.

Di seguito una sintesi dei commenti più rilevanti relativi ai diversi assi strategici.

### **Partecipazione**

Secondo gli autori del rapporto, durante la fase di redazione, l'UNAR ha cercato di garantire l'attivazione di processi di consultazione e partecipazione ampliando, rispetto al passato, la platea degli *stakeholder*, e aprendo la possibilità di un maggiore scambio di informazioni e contributi. Questo meritorio sforzo non sembra aver raggiunto pienamente l'obiettivo, scontrandosi con l'assenza, nei processi consultivi, dei rappresentanti di quelle comunità che risiedono negli insediamenti formali e informali, "comunità senza voce".

### **Antiziganismo**

Rispetto alla passata *Strategia Nazionale 2012-2020*, l'antiziganismo, si legge nel rapporto, viene finalmente riconosciuto, in modo chiaro e diretto, come chiave di lettura trasversale a tutti gli assi di intervento, poiché interessa tutti gli ambiti della vita quotidiana. Tuttavia, in Italia

mancano i dati statistici necessari per avere un quadro chiaro del presente, per comprendere le cause dirette e indirette, non permettendo così la definizione di obiettivi specifici e di azioni efficaci.

### **Istruzione**

L'attuale *Strategia Nazionale 2021-2030* afferma esplicitamente che l'istruzione rappresenta un'area strategica per l'inclusione dei rom, così come l'importanza di acquisire dati e informazioni volte a colmare l'ampio *gap* informativo relativo all'inclusione scolastica degli studenti rom e sinti. Gli interventi previsti sembrano fare un passo avanti rispetto a quanto previsto nella passata *Strategia Nazionale 2012-2020*, configurandosi come potenzialmente positivi in quanto rispondono all'esigenza di promuovere occasioni di scambio tra famiglie e scuole, interventi di mediazione linguistica, formazione degli insegnanti, interventi su contenuti didattici che favoriscano e facilitino la conoscenza della storia dei gruppi rom e sinti.

### **Occupazione**

Nella passata *Strategia Nazionale 2012-2020* gli interventi finalizzati a rimuovere gli elementi che ostacolano l'occupazione di rom e sinti si erano rivelati deboli e poco incisivi. Questi limiti, viene scritto nel rapporto, riemergono nell'attuale *Strategia Nazionale 2021-2030*, dove le azioni previste si sviluppano per lo più a livello locale,

in modo frammentario e senza una reale regia per un sostegno più ampio che possa efficacemente contrastare le diverse forme di discriminazione, promuovere percorsi formativi in linea con le aspettative di rom e sinti, attuare interventi in grado di favorire la permanenza nel mercato del lavoro e la nascita di lavoro autonomo. Allo stesso modo, gli interventi volti a sostenere l'*empowerment* lavorativo di specifiche categorie, come le donne e i giovani, sono pochi e non coordinati.

### Salute

L'attuale *Strategia Nazionale 2021-2030* affronta il tema della tutela della salute di rom e sinti dichiarando di prendere come punto di riferimento il "Piano d'azione per la salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti"; prodotto nel 2015 da un gruppo di lavoro istituito presso il Ministero della Salute. Il Piano d'azione ha perseguito la promozione di un modello di intervento non assistenziale ma partecipativo, sviluppando le misure da attuare intorno a quattro aree: ricerca e raccolta dati; formazione del personale socio-sanitario e mediazione di sistema (integrazione socio-sanitaria); mediazione e facilitazione culturale; interventi di educazione sanitaria. La *Strategia Nazionale 2021-2030* sembra però discostarsi da questo Piano in diversi aspetti, non operando, ad esempio, alcuna definizione della popolazione *target* degli interventi previsti, limitandosi spesso a un generico "rom e sinti", quasi sempre riferito alle sole comunità che vivono in insediamenti formali o informali.

### Abitare

La passata Strategia Nazionale 2012-2020 aveva indicato tra le priorità il «definitivo superamento delle logiche emergenziali e dei grandi insediamenti monoetnici» attraverso «un'ampia gamma di soluzioni abitative». In realtà, a queste raccomandazioni è seguita una scarsa adesione locale sia ai principi che agli obiettivi a causa della riconosciuta debolezza della *governance* e della cooperazione interistituzionale insita nella stessa *Strategia*, che ha portato, in alcuni contesti, alla reiterazione degli sgomberi, alla pratica del rimpatrio assistito e alla ricollocazione "temporanea" in strutture non adeguate alle esigenze delle comunità. Questi limiti non sembrano essere stati superati nella *Strategia Nazionale 2021-2030*. Essi continuano a essere legati al limite di una *Strategia* che non prevede elementi che possano vincolare le amministrazioni, anche da un punto di vista legale, né sanzionare chi viola apertamente i suoi principi.

### Altro

Nella *Strategia Nazionale 2021-2030*, affermano gli autori del rapporto, non viene affrontato esplicitamente il tema della tutela dei minori e non vengono adeguatamente considerate due criticità emerse in studi recenti: la pratica dei matrimoni forzati e i problemi legati al mancato riconoscimento dello *status* giuridico che riguarda centinaia di minori provenienti dalla ex Jugoslavia in Italia. In tutte le aree di interesse.

## OTTO RACCOMANDAZIONI FORMULATE NEL RAPPORTO

1. Si raccomanda al Governo Italiano di intervenire entro il termine del suo mandato per garantire la **totale indipendenza dell'Ufficio Nazionale Anti Discriminazioni Razziali** dal potere esecutivo.
  2. Si raccomanda al Punto di Contatto Nazionale, nell'ambito delle azioni rivolte al superamento degli insediamenti monoetnici, di prendere in considerazione non solo gli insediamenti formali all'aperto, comunemente denominati "campi rom" o "campi sinti", ma anche gli **insediamenti informali** e le **aree residenziali realizzate dalle autorità pubbliche e dal carattere fortemente monoetnico** che insistono sul territorio nazionale, redigendo, entro il 2024, specifiche linee guida di intervento per il loro superamento.
  3. Si raccomanda al Punto di Contatto Nazionale di sviluppare entro il 2024 specifiche metodologie operative, campagne di ascolto e forme di partecipazione attiva all'interno delle **comunità rom e sinte presenti negli insediamenti formali e informali con l'intento di promuovere l'empowerment della componente femminile**.
  4. Si raccomanda al Governo nazionale di far seguire al decreto direttoriale a firma del direttore generale dell'Unar **un'approvazione della Strategia Nazionale 2021-2030 da parte del Consiglio dei Ministri**.
  5. Si raccomanda il Punto di Contatto Nazionale di trattare nel 2023 e 2024, in seno al Forum delle comunità Rom e Sinte e alla Piattaforma nazionale di Rom e Sinti la problematica dei **matrimoni precoci** per stendere, in accordo con i 2 organismi, orientamenti per garantire sul tema la tutela dei diritti dell'infanzia.
  6. Si raccomanda al Punto di Contatto Nazionale di definire **per ogni indicatore quantitativo un valore atteso**, di esplicitare le metodologie con cui stimare l'indicatore e di definire sin da subito, predisponendo gli opportuni protocolli, **le modalità con le quali Pubbliche Amministrazioni e altri organismi dovranno fornire i dati utili al monitoraggio** dell'implementazione della *Strategia Nazionale 2021-2030*.
  7. Si raccomanda al Punto di Contatto Nazionale di promuovere la creazione di una **task force legale** che offra supporto giuridico alle amministrazioni comunali al fine di sanare condizioni di rischio apolidia riscontrate sul proprio territorio.
  8. Si raccomanda al Punto di Contatto Nazionale di promuovere **un'azione sinergica con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute e il Ministero dell'Interno** affinché gli interventi di supporto scolastico che interessano i minori presenti negli insediamenti formali e informali siano strutturati in maniera multidimensionale, garantendo, oltre al diritto allo studio, i diritti fondamentali dell'infanzia sanciti dalla Convenzione per i Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza.
- Su tali raccomandazioni, all'atto della stesura del presente rapporto, **non sono seguiti riscontri** da parte dei soggetti ai quali le otto raccomandazioni sono state formulate.

## 2.5 IL RECLAMO AL COMITATO EUROPEO

Un'importante pronuncia è attesa nel 2024, relativamente a un reclamo presentato 6 anni fa da Amnesty International. La denuncia dell'ONG sembra fornire prove convincenti di violazioni diffuse e sistematiche del diritto all'abitazione dei rom in Italia.

Il 18 marzo 2018, Amnesty International, con il supporto di Associazione 21 luglio nel reperimento di dati e informazioni, ha sollevato un reclamo al Comitato Europeo per i Diritti Sociali<sup>37</sup>, sostenendo che in Italia la condizione

delle comunità rom violasse l'articolo 31 (diritto all'alloggio), letto da solo o in combinato disposto con l'articolo E (non discriminazione) della Carta Europea dei Diritti Sociali<sup>38</sup>, a causa: della reiterata perpetrazione di sgomberi forzati; b) di alloggi segregati e al di sotto degli *standard*; c) dell'uso di criteri discriminatori per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Il 4 luglio 2019 il Comitato ha dichiarato all'unanimità l'ammissibilità del reclamo.

## I CONTENUTI DEL RECLAMO

- **Art. 31: Il diritto all'alloggio, solo o combinato con l'articolo E (non discriminazione)**

Secondo Amnesty International, anche dopo l'"Emergenza Nomadi", le autorità locali e nazionali italiane hanno continuato a sottoporre la comunità rom a sgomberi forzati, segregazione in insediamenti monoetnici con alloggi al di sotto degli *standard* e assegnazione discriminatoria di alloggi sociali, limitando il loro accesso all'assistenza al di fuori di "campi rom".

- **Art 31: Paragrafo 1 e 2 combinato con l'art. E: Il modello di sgombero forzato**

Amnesty International sostiene che l'Italia continua a violare gli obblighi dell'articolo E e dell'articolo 31 nei confronti dei diritti all'abitare di alcune comunità rom, nonostante le precedenti constatazioni del Comitato nel 2010. L'Italia, secondo il reclamo, non garantisce un accesso equo a un alloggio *standard* per le famiglie rom, contribuisce al fenomeno degli sgomberi forzati e non rende gli alloggi accessibili a prezzi adeguati per coloro che ne hanno bisogno.

La Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU) aveva già condannato la pratica degli sgomberi forzati in Italia in diversi casi<sup>39</sup>, citando la violazione del diritto al rispetto del domicilio, della *privacy* e della vita familiare ai sensi dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Secondo Amnesty International gli sgomberi di immobili in affitto sono regolamentati, ma non esiste un quadro giuridico che disciplini gli sgomberi negli insediamenti informali e formali lasciando le famiglie vulnerabili alle violazioni dei loro diritti. Nonostante l'adozione della legge 18 aprile 2017, n. 48<sup>40</sup>, che dà priorità alla protezione delle famiglie vulnerabili durante gli sgomberi, la stessa non si è tradotta in un miglioramento delle tutele durante gli sgomberi effettivi.

Negli ultimi anni, prosegue il reclamo, le autorità italiane hanno continuato a sgomberare con la forza le famiglie rom dagli insediamenti in tutto il Paese. Questi sgomberi sono stati eseguiti senza fornire informazioni adeguate, senza una consultazione sulle alternative e senza offrire sistemazioni alternative adeguate. Gli sgomberi spesso hanno lasciato le famiglie senza abitazione, distruggendo i loro beni e causando interruzioni nell'istruzione e nel lavoro. Le famiglie finiscono per ricostruire abitazioni improvvisate in condizioni ancora più precarie, esponendosi al rischio di ulteriori sgomberi. Questo ciclo di sgomberi è traumatico, soprattutto per i bambini, interrompendo il loro percorso scolastico.

- **Art 31: Paragrafo 1 e 2 combinato con l'art. E: perpetuazione della segregazione abitativa e alloggio sotto standard**

Basandosi su anni di ricerche<sup>41</sup> promosse nelle città di Roma<sup>42</sup>, Milano<sup>43</sup> e Napoli<sup>44</sup>, il ricorso presenta prove esaurienti di come la situazione abitativa delle comunità rom in Italia rappresenti una persistente segregazione e l'inadeguatezza degli alloggi pongano l'Italia in violazione dell'articolo 31, paragrafo 1, in combinato con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta rivista<sup>45</sup>.

Nonostante la *Strategia Nazionale 2012-2020*<sup>46</sup>, raccomandasse il superamento degli insediamenti monoetnici, a livello territoriale ha prevalso l'adozione di politiche segreganti<sup>47</sup>.

- **Art 31: Paragrafo 3 combinato con l'art. E: mancanza di pari accesso all'housing sociale**

Il ricorso di Amnesty International si concentra sull'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica nella città Roma, che interessa le famiglie rom presenti negli insediamenti formali, evidenziando una disparità di accesso.

Alla luce dei dati presentati nel ricorso, Amnesty International esorta il Comitato a condannare l'Italia e a raccomandare, tra le altre cose: il divieto esplicito degli sgomberi forzati; di porre

fine alla segregazione su base etnica; di sviluppare piani per la desegregazione delle comunità rom in emergenza abitativa garantendo la parità di accesso agli alloggi sociali.



## CAPITOLO 3



## LA POLITICA DEI CAMPI

---

A partire dall'anno 2000, l'Italia ha attirato l'attenzione di importanti organizzazioni per la tutela dei diritti umani e di numerosi enti internazionali ed europei di monitoraggio a causa del costante e significativo investimento di risorse umane ed economiche impegnate nella creazione di un sistema abitativo parallelo destinato alle sole persone rom, basato su criteri etnici e caratterizzato da condizioni igienico-sanitarie al di sotto della norma. A seguito di queste iniziative, l'Italia si è guadagnata l'appellativo di "Paese dei campi"<sup>48</sup>.

La natura segregante di questi luoghi, definiti in base all'etnia dei potenziali abitanti, costituisce di per sé una violazione del principio di non discriminazione. In aggiunta a questo, tutti gli insediamenti sono caratterizzati da criticità simili, seppur non uguali, e che li collocano notevolmente al di sotto degli *standard* internazionali riferiti al diritto a un alloggio adeguato, contribuendo a renderli totalmente inadeguati per una regolare ospitalità.

## CARATTERISTICHE COMUNI AGLI INSEDIAMENTI MONOETNICI

Pur rappresentando una realtà specificamente italiana, i "campi rom" formali possono essere ampiamente classificati come "baraccopoli" secondo la definizione adottata dalla UN-HABITAT delle Nazioni Unite. Nonostante siano situati in varie località e ospitino comunità di origini diverse, questi luoghi condividono simili caratteristiche e problematiche, che li caratterizzano come contesti in cui si manifestano palesi violazioni dei diritti umani.

- Molto spesso sono **recintati**, alcuni dotati di sistemi di videosorveglianza e controlli agli accessi.
- La maggior parte di essi si trova **al di fuori delle zone urbane** principali, **distanti dai servizi essenziali** come scuole, ospedali e supermercati. Inoltre, i collegamenti con i mezzi di trasporto pubblico sono limitati o inesistenti.
- La distanza spaziale spesso si trasforma in **isolamento sociale**, con impatti significativi sul percorso educativo, formativo e lavorativo degli abitanti, le cui opportunità risultano fortemente limitate.
- I servizi e le fragili infrastrutture presenti negli insediamenti spesso subiscono un ulteriore deterioramento a causa dell'usura e della mancanza di manutenzione, portando a **condizioni igienico-sanitarie pericolose**.
- I container e le roulotte, solitamente usati come abitazioni, sono progettati per un uso temporaneo e di conseguenza risultano soggetti a rapido deterioramento. Il sovraffollamento è comune, con conseguente impatto sulla *privacy* degli abitanti.
- La **sicurezza di possesso** dell'abitazione, elemento chiave di un alloggio adeguato, è spesso precaria, poiché le abitazioni vengono assegnate per brevi periodi di tempo e soggette a rinnovi frequenti e talvolta indiscriminati.

## 3.1 DALLA COSTRUZIONE DEI “CAMPI ROM” AL LORO SUPERAMENTO

In Italia fino al 2018 i propositi di superamento dei “campi rom”, raccomandati dalla *Strategia Nazionale 2012-2020* si sono tradotti quasi sempre nella loro costruzione e gestione in nome dell’emergenza sociale e di una presunta temporaneità. Superare i “campi rom” costruendone di nuovi è stato il paradosso della

questione rom al quale si è assistito per anni, dimenticando ogni volta come questi ultimi, altro non sono che gli spazi dove la temporaneità, rappresentata sotto il profilo architettonico dal container, si è impantanata nel tempo in soluzioni dal carattere irrimediabilmente definitivo.

La questione legata alla **desegregazione abitativa** è stata ampiamente dibattuta nella *Strategia Nazionale 2012-2020* e poi ripresa con la medesima forza nella successiva *Strategia Nazionale 2021-2030*.

Nella prima viene fatto esplicito riferimento ai seguenti obiettivi e strumenti:

- aumentare l’accesso a un ampio ventaglio di soluzioni abitative;
- arrivare a un superamento definitivo delle logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici;
- porre attenzione alle opportunità locali;
- rispettare l’unità familiare;
- agire nell’ottica di una strategia fondata sull’equa dislocazione.

In tal senso l’attività dell’UNAR, in virtù del suo ruolo di Punto di Contatto Nazionale, si è mossa con il fine di assicurare: l’adeguato impiego delle risorse riconducibili a fondi e programmi europei; il monitoraggio sull’accesso non discriminatorio all’edilizia residenziale pubblica.

«**L’asse dell’abitare** – riafferma la *Strategia Nazionale 2021-2023* -**viene considerato uno snodo fondamentale e non più secondario nel processo di superamento del disagio sociale e dell’inserimento armonico nella società, per il contrasto e la lotta alla povertà estrema**». Per questo sono 2 gli obiettivi specifici da perseguire:

- promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie rom e sinti;
- favorire politiche integrate di cooperazione interistituzionale per l’offerta abitativa rivolta a rom e sinti.

## Verso la costruzione di nuovi insediamenti

Malgrado i propositi, a partire dal 2012, anno in cui è stata adottata la *Strategia Nazionale 2012-2020*, e fino al 2018, si sono continuati a realizzare nuovi insediamenti monoetnici su tutto il territorio nazionale senza soluzione di continuità, impegnando ingenti risorse umane ed economiche. Di seguito l'elenco:

### Anno 2012

Comune di Roma: *Best House Rom* e *La Barbuta*

### Anno 2013

Giugliano in Campania: *Masseria del Pozzo*

Comune di Milano: *Lombroso*

*Il Comune di Napoli inizia la pianificazione di un nuovo insediamento a Cupa Perillo con l'intenzione di accedere a circa 7 milioni di euro provenienti dai Fondi Europei per lo Sviluppo Regionale. L'anno successivo una coalizione di organizzazioni, rilevato il profilo discriminatorio del progetto, allerta la Commissione Europea, che blocca il finanziamento.*

### Anno 2014

Comune di Carpi: *Ex scuola di Cortile e Magazzino ex Colombofila*

Comune di Milano: *Martirano*

*Il Comune di Roma, in accordo con una multinazionale, avvia le procedure per la costruzione di un nuovo insediamento in località La Barbuta con un investimento previsto di 11,5 milioni di euro. A seguito di una campagna pubblica promossa da Associazione 21 luglio, l'intervento viene sospeso dai vertici dell'azienda.*

### Anno 2015

Comune di Merano: *insediamento monoetnico*

Vicenza: *via Cricoli*

Pistoia: *località Brusignano*

Napoli: *Grazia Deledda*

Lecce: *Panareo (rifacimento)*

Il 30 maggio 2015, per la prima volta in Italia, con Ordinanza della Seconda Sezione del Tribunale Civile di Roma, un giudice riconosce il carattere discriminatorio dell'insediamento romano La Barbuta i cui lavori erano stati ultimati nel 2012.

Tale decisione **rappresenta un importante spartiacque** che condiziona, negli anni successivi, le politiche pubbliche.

#### Anno 2016

Comune di Barletta: insediamento monoetnico  
*Numerosi interventi vengono realizzati per il rifacimento degli insediamenti. I comuni di Genova, Sesto Fiorentino, Latina e Giugliano in Campania iniziano a esprimere tiepide manifestazioni di interesse per la realizzazione di nuovi insediamenti, per poi desistere.*

#### Anno 2017

Comune di Napoli: via del Riposo  
Comune di Moncalieri: via Freylya Mezzi

## PRIMO PIANO COMUNALE PER IL SUPERAMENTO

Il 31 maggio 2017 la sindaca di Roma Virginia Raggi presenta il **Piano di Indirizzo di Roma Capitale per l'inclusione delle Popolazioni Rom, Sinti e Caminanti** con l'intenzione di superare attraverso percorsi inclusivi gli insediamenti della Capitale. **Per la prima volta** una città metropolitana italiana si dota di una progettualità organica avente come obiettivo generale quello di superare gli insediamenti monoetnici presenti sul proprio territorio.

#### Anno 2018

Comune di Afragola: insediamento monoetnico  
*Si tratta **dell'ultimo "campo rom"** all'aperto realizzato in Italia. Da questo momento in poi il numero dei "campi rom" risulterà in costante calo.*

*In alcuni casi si avrà a che fare con una mera chiusura che avrà come esito finale lo sgombero forzato. In altri casi si tratterà dell'implementazione di azioni inclusive volte a garantire agli abitanti degli insediamenti l'accesso ad abitazioni convenzionali.*

## CHIUSURA O SUPERAMENTO?

In riferimento al termine di un insediamento monoetnico, possono utilizzarsi i termini di **chiusura** o di **superamento**, nella consapevolezza che le due parole indicano l'adozione di azioni differenti e contrapposte tra loro.

La **chiusura** di un insediamento può comportare:

- lo sgombero forzato delle persone con conseguente abbattimento delle loro abitazioni;
- l'allontanamento autonomo degli abitanti a seguito delle "pressioni" esercitate dalle Forze dell'Ordine o dalle autorità locali;
- il tentativo riuscito, a fronte di un piccolo incentivo economico *una tantum* di convincere le persone di spostarsi in altri luoghi (spesso comuni limitrofi).

Il **superamento** di un insediamento implica per un'amministrazione comunale intraprendere un percorso inclusivo che richiede: visione, capacità di analisi nel lungo periodo; risorse economiche, una visione integrata e inclusiva della società. Determinante è l'ascolto con gli stakeholder, il dialogo con ogni singola famiglia, la mediazione con la comunità rom interessata al fine di individuare i migliori percorsi di inclusione. Il superamento di un insediamento si misura con la sua sostenibilità progettuale, con il suo livello di inclusione e soprattutto con la possibilità di ciascun beneficiario di poter essere ascoltato in base ai propri bisogni specifici.

### Verso la chiusura o il superamento degli insediamenti

#### Anno 2018

Comune di Moncalieri: superamento dell'insediamento di via Freyilia Mezzi

Comune di Roma: chiusura del "villaggio" di Camping River

*Progettualità di superamento vengono avviate nei comuni di Olbia, Sassari, Lamezia Terme, Palermo, Roma, Reggio Calabria. La Giunta Comunale di Torino approva il "Progetto Speciale Rom", un piano cittadino volto all'inclusione sociale e al progressivo superamento dei quattro insediamenti presenti sul territorio.*

#### Anno 2019

Comune di Palermo: superamento dell'insediamento La Favorita

Comune di Siracusa: chiusura insediamento Contrada Pantanelli

Comune di Pisa: chiusura insediamento Oratorio

Comune di Ferrara: superamento insediamento via delle Bonifiche

Comune di Sesto Fiorentino: superamento insediamento via Madonna del Piano

Comune di Olbia: superamento Sa Piana Manna

Comune di Torino: chiusura e superamento parziale insediamento via Germagnano

**Anno 2020**

Comune di Firenze: superamento del Poderaccio 1 e Poderaccio 2

**Anno 2021**

Comune di Cerea: superamento insediamento

Comune di Porto Torres: superamento dell'insediamento Ponte Pizzinnu

Comune di Roma: superamento dell'insediamento La Monachina

A inizio 2021 risultavano in fase di superamento i seguenti insediamenti:

- Vicolo san Lorenzo (**Comune di Sassari**), superamento previsto a fine 2021
- Al Karama (**Comune di Latina**), superamento previsto nel gennaio 2022
- "Campo rom" (**Comune di Selargius**), superamento previsto nel febbraio 2022
- Via di Fontanassa (**Comune di Savona**), superamento previsto nel dicembre 2022
- Strada dell'Aeroporto (**Comune di Torino**), superamento previsto in data da definire
- Via Guerra (**Comune di Asti**), superamento previsto in data da definire
- Via Rockefeller (**Comune di Oristano**), superamento in data da definire
- Viale Manzoni (**Comune di Prato**), superamento in data da definire

Tali insediamenti risultano ancora aperti e solo per alcuni il processo di superamento è ancora in corso.

## 3.2 IL SUPERAMENTO DEI CAMPI ROM

Dopo i primi due anni dell'emergenza da Covid-19 (2020-2021), nel corso dei quali, come riportato nel precedente paragrafo, sono stati chiusi o superati gli insediamenti posti nei comuni di Firenze, Cerea, Porto Torres e Roma, nel successivo biennio sono stati chiusi o superati i seguenti insediamenti:

**Anno 2022**

Comune di Latina: chiusura dell'insediamento di Al Karama

**Anno 2023**

Comune di Collegno: superamento dell'insediamento di Strada della Berlia

### Latina. Dal "campo rom" di Al Karama al nuovo CAA

L'insediamento di **Al Karama**, posto nella periferia orientale del **Comune di Latina**, nasce agli inizi degli anni Novanta, grazie a un accordo tra il Comune di Latina e la Regione Lazio come centro di accoglienza per i braccianti maghrebini impegnati nelle campagne pontine. Nel 2002 il terreno, già abbandonato per un lungo periodo, viene occupato da una comunità di rom rumeni e formalmente riconosciuto dalle autorità locali come "campo rom".

Il 18 febbraio 2020 viene stipulato un Protocollo di intesa tra Regione Lazio, Comune di Latina e Prefettura di Latina che prevede, sull'area limitrofa appartenente al patrimonio indisponibile della Regione Lazio situato in Borgo Bainsizza, la realizzazione di un insediamento monoetnico dove collocare le famiglie rom.

Il 2 luglio 2022 un vasto incendio distrugge l'intero insediamento e il sindaco di Latina, con atto avente come oggetto "Ordinanza contingibile e urgente per sgombero del centro di accoglienza

Al Karama", ordina «considerato che la struttura interessata dall'incendio ha perso ogni requisito abitativo e sanitario» lo spostamento delle circa 100 persone rom, tra le quali «minori, invalidi e donne gravide» presso una parte dell'Area A del complesso espositivo ex Rossi Sud.

La chiusura del "campo rom" di Al Karama si traduce, pertanto, nell'apertura temporanea di un nuovo Centro di Raccolta per soli rom presso l'ex Rossi Sud.

## IL FILO ROSSO DELLA DISCRIMINAZIONE

L'accoglienza di famiglie identificate e riconosciute dall'Amministrazione di Latina come appartenenti alla "comunità rom" – e in quanto tali portatori di diritti "particolari" e quindi collocabili in spazi abitativi non a norma per l'accoglienza come il complesso ex Rossi Sud – rappresenta l'espressione architettonica di una discriminazione di Stato.

Il comportamento delle autorità del Comune di Latina, anche se probabilmente ispirato a principi solidaristici, ha un evidente profilo discriminatorio che, in assenza di alcuna azione positiva, si pone in evidente violazione:

- della **Legge Regionale n.41 del 12 dicembre 2003** "Norme in materia di autorizzazione all'apertura e al funzionamento di strutture che prestano servizi socio-assistenziali";
- della **Direttiva 2000/43/CE** recepita dall'Italia con il Decreto legislativo n.215/2003;
- della **Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia**, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre del 1989 a New York e ratificata dall'Italia il 27 maggio 1991 con la legge n.176;
- della **Carta Sociale Europea**, trattato del Consiglio d'Europa, adottato a Torino nel 1961 e rivisto a Strasburgo nel 1996;
- della **Carta Sociale Europea riveduta**, trattato del Consiglio d'Europa entrato in vigore nel 1999;
- della **Convenzione Internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (ICERD)**, trattato internazionale delle Nazioni Unite adottato nel 1965 che ha come oggetto la lotta al razzismo.

Nelle intenzioni delle autorità locali tale collocazione ha un carattere di transitorietà e con Ordinanza del Commissario straordinario n.10 del 26 luglio 2022 viene operata una variazione al bilancio comunale al fine di procedere all'acquisto dei moduli abitativi del nuovo insediamento monoetnico «attesa l'urgenza e al fine di evitare conseguenze negative che potrebbero derivare da un'esecuzione non immediata».

Attraverso un'intensa attività di *advocacy* condotta da Associazione 21 luglio, la realizzazione di un nuovo "campo rom" si converte nella costruzione di un Centro di Autonomia Abitativa, privo di ogni connotazione etnica, al quale potranno accedere cittadini italiani e stranieri in certificato disagio socio-economico anche se, considerata l'emergenza abitativa, le prime a farvi ingresso saranno le famiglie rom accolte presso la struttura ex Rossi Sud.

## IL CENTRO DI AUTONOMIA ABITATIVA. COS'È

Il Centro di Autonomia Abitativa (CAA) di Latina rappresenta uno spazio, non monoetnico, destinato all'emergenza abitativa con carattere provvisorio. L'ingresso viene condizionato alla stipula di un Patto di Responsabilità, dove vengono riportati i reciproci impegni dell'Amministrazione di Latina e i soggetti firmatari, e di un Patto di Inclusione Sociale personalizzato. Per la sua implementazione sono destinate risorse economiche volte a realizzare progetti per l'inclusione abitativa, il supporto scolastico, l'accompagnamento al lavoro.

Il CAA, gestito da una Commissione di Gestione, è caratterizzato dalla provvisorietà con un'accoglienza non superiore ai 18 mesi che, grazie a specifiche misure economiche di sostegno abitativo per ciascun nucleo familiare, si concluderà con l'ingresso della famiglia in un'abitazione convenzionale.

Nelle intenzioni delle autorità pontine, con il termine dei lavori di realizzazione del CAA, il

trasferimento delle famiglie rom dall'ex Rossi Sud presso la nuova struttura avverrà nei primi mesi del 2024.

## Il superamento dell'insediamento di Collegno

A partire dagli anni Settanta si registra nel **Comune di Collegno** l'insediarsi di una comunità rom proveniente dall'area geografica corrispondente all'ex Jugoslavia.

A inizio anni Novanta le autorità locali redigono il progetto del nuovo insediamento, sito in **Strada della Berlia**, che prevede la realizzazione di 28 piazzole attrezzate, servizi igienici collettivi, un fabbricato per attività sociali, area parcheggio e un'area gioco per bambini. Si tratta di una zona periferica del quartiere Borgata Paradiso, al confine con il Comune di Torino e con una zona industriale della città. Nel giugno del 1995 venne redatta la graduatoria dei nuclei familiari rom aventi diritto e i lavori per la realizzazione del nuovo insediamento vengono ultimati nel 1997. L'insediamento, che nel 1997 ospitava più di 450 persone, grazie ai risultati di un lungo percorso di emancipazione, ha visto la riduzione delle presenze e nel 2019 risultavano essere 150 gli abitanti.

Le prime azioni concrete per il definitivo superamento del campo di Strada della Berlia vengono avviate all'inizio dell'anno 2020, con la delibera di Giunta Comunale n. 38 del 5 febbraio 2020<sup>49</sup> che detta le linee di indirizzo per la ricollocazione dei nuclei presenti nell'area.

Seppur rallentati dalla pandemia da Covid-19, i lavori proseguono attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro intersettoriale multi-specialistico, formato da dipendenti comunali,

dal Consorzio Ovest Solidale e dalla Cooperativa San Donato. Vengono incontrate le famiglie residenti al fine di avviare un'azione congiunta tra le esigenze dei nuclei stessi e l'obiettivo di riqualificare l'area.

All'inizio del 2021 si procede con l'azione di ricollocazione dei nuclei al fine di accrescere l'inclusione e l'autonomia anche attraverso processi di responsabilizzazione sociale in coesione con quanto previsto dai servizi alla persona erogati nell'ambito del consorzio socio-assistenziale. Questi servizi alla persona vanno dalla presa in carico di assistenti sociali al fornire contributi economici a sostegno del reddito. Misure rivolte a tutti i cittadini, non solo ai cittadini della comunità rom. Contestualmente si assiste all'abbattimento dei manufatti sulle piazzole abbandonate dai nuclei fuoriusciti.

L'azione di superamento riceve nuovo impulso con la delibera di Giunta Comunale n. 58 del 23 marzo del 2022<sup>50</sup>.

Sul versante dell'inclusione lavorativa si avvia l'attività di avvicinamento di quanti dispongono dei requisiti a percorsi professionalizzanti, con la delibera di Giunta Comunale n.342 del 30 novembre 2022<sup>51</sup> di adesione al programma "ACCEDER-E" di Invitalia che da una parte punta al miglioramento dell'occupabilità di questi soggetti ad alto rischio di marginalità e a una loro conseguente e progressiva integrazione nell'economia formale, attraverso l'uso di servizi, risorse e beni generali, sulla base del principio delle pari opportunità;

dall'altra intende dotare i destinatari finali di conoscenze e competenze per favorire i processi di integrazione nelle comunità territoriali, l'orientamento, l'*empowerment* e l'inserimento attivo nel mercato del lavoro<sup>52</sup>.

Per le fasi di superamento sono molti i soggetti istituzionali coinvolti: Regione Piemonte, Città Metropolitana, Città di Torino, Forze dell'Ordine. In esecuzione della delibera di Giunta Comunale n.387 del 21 dicembre 2022<sup>53</sup> il Comune di Collegno avvia una procedura per addivenire alla co-progettazione e realizzazione del progetto sperimentale "Abitare sociale", un progetto non riferito esclusivamente alla comunità rom, ma

formulato in modo da abbracciare il tema dell'emergenza abitativa sul territorio di Collegno. Con tale procedura vengono individuati *partners* sia pubblici che del Terzo Settore che possano disegnare e realizzare, in modo complementare e non sostitutivo ai servizi di competenza comunale, nell'ambito di un accordo di co-progettazione, un'evoluzione del sistema dell'abitare sociale della città di Collegno a partire dall'esperienza attuale e dalle urgenti esigenze del territorio, tra cui il superamento del "campo rom" di Strada della Berlia.

L'insediamento viene chiuso nell'Estate 2023 con la collocazione di tutti i nuclei in abitazioni convenzionali.

## INSEDIAMENTI IN FASE DI SUPERAMENTO

Nel biennio 2022-2023 le amministrazioni comunali di Asti, Lamezia, Prato e Roma si sono impegnate in azioni volte al superamento degli insediamenti presenti sui rispettivi territori.

Ad **Asti**, in riferimento al "campo rom" di **via Guerra**, viene finalizzato a fine 2023 il Piano di Azione Locale per il superamento dell'insediamento, a seguito del lavoro condotto da un ampio Gruppo di Azione Locale. Il progetto prevede un impegno di spesa di circa 250.000 euro e una tempistica di circa 24 mesi.

Il **Comune di Lamezia Terme** avvia nel 2023 un'interlocuzione con le autorità regionali e nazionali per delocalizzare le famiglie rom presenti nell'insediamento di Scordovillo in un nuovo Centro di Autonomia Abitativa, ispirandosi all'esperienza del Comune di Latina.

Il **Comune di Prato**, dove si contano circa 240 persone residenti nelle aree attrezzate di **viale Manzoni**, **via Pollative**, **Traversa di via per le Calvane** e **viale Marconi**, l'Amministrazione Comunale approva con Delibera n.156 del Consiglio Comunale dell'11 febbraio 2022 un piano di superamento a partire dall'insediamento di viale Marconi.

Dopo un percorso di co-programmazione e di co-progettazione, il Comune di Roma rende pubblica la Delibera di Giunta che approva il "**Piano d'azione Cittadino per il superamento del 'Sistema Campi' 2023-2026**". A fine 2023 iniziano le azioni per il superamento del "**villaggio**" di **via Cesare Lombroso**.

### 3.3 IL MODELLO MA.REA.

L'anno 2015 è stato segnato da due eventi che segneranno nel periodo successivo uno spartiacque, tra gli amministratori pubblici, relativamente all'opportunità di realizzare nuovi insediamenti monoetnici.

A metà anno, a seguito dell'intervento della Commissione Europea – sollecitata da organizzazioni della società civile – la Regione Campania si vede costretta a sospendere l'*iter* per accedere al finanziamento europeo volto alla realizzazione del progetto dell'Amministrazione di Napoli di realizzare un nuovo insediamento per soli rom a Cupa Perillo. Contestualmente, come riportato nelle precedenti pagine, con un'ordinanza del 30 maggio 2015, il Tribunale Civile di Roma, interpellato in merito alla costruzione del "campo rom" La Barbuta, riconosce il carattere discriminatorio di «qualsiasi soluzione abitativa di grandi dimensioni diretta esclusivamente a persone appartenenti a una stessa etnia»<sup>54</sup>.

Negli anni successivi, ai pareri vincolanti di organi nazionali e internazionali, si accompagnano riflessioni più mature sulla necessità – scaturita da ragioni economiche ma anche, in alcuni casi, dalla tutela dei diritti umani - di porre fine a questi spazi di segregazione su base etnica attraverso percorsi di inclusione.

Sulla scia di tale tendenza, il 13 settembre 2021 presso la Camera dei Deputati, Associazione 21 luglio ha presentato i risultati della ricerca "Oltre il Campo", ricerca che compara e analizza gli interventi con cui dieci amministrazioni locali

italiane - i comuni di Alghero, Ferrara, Firenze, Messina, Moncalieri, Palermo, Pisa, Roma, Sesto Fiorentino e Torino - hanno organizzato, promosso e concluso il processo di chiusura o superamento di uno o più insediamenti presenti sui rispettivi territori. I risultati e gli strumenti derivati da questa ricerca, unitamente all'esperienza e alla passione con le quali Associazione 21 luglio da oltre dieci anni lavora a sostegno delle comunità rom e sinti in condizioni di segregazione ed emergenza abitativa, hanno dato vita al modello MA.REA. – mappare e realizzare comunità – per il superamento del dispositivo "campo rom".

Le prime tre fasi sono quelle che determinano il carattere innovativo del modello, in quanto in esse si declinano azioni che richiedono la partecipazione attiva di tutti gli attori coinvolti, soprattutto dei membri della comunità residente nell'insediamento.

Dopo la fase 4 (la realizzazione delle azioni di superamento) e 5 (la campagna comunicativa), a maggior garanzia dell'esito positivo del processo è necessario prevedere un sistema di monitoraggio e valutazione di impatto che consenta di mettere in luce eventuali criticità e rimodulare gli interventi anche negli anni immediatamente successivi l'effettiva fuoriuscita dall'insediamento.

Il modello MA.REA., già sperimentato da diverse amministrazioni comunali italiane di differenti colori politici, deve essere inteso come una cornice i cui confini devono essere ogni volta



definiti e rimodulati in funzione di ogni realtà locale. Diversi, infatti, sono gli elementi che rendono ogni "campo rom" una realtà a sé su cui è necessaria una progettazione *ad hoc*, tra questi vanno annoverati:

- i fattori che hanno portato alla nascita dell'insediamento e la sua storia;
- la composizione, la provenienza e lo stato giuridico degli abitanti<sup>55</sup>;
- le peculiarità del territorio su cui insiste l'insediamento.

Associazione 21 luglio dissemina e promuove il modello MA.REA. presso le 75 amministrazioni comunali che governano i territori su cui insistono i 119 insediamenti monoetnici, offrendo sostegno, formazione e consulenza sul tema della desegregazione abitativa delle comunità rom e sinte.

## 3.4

## IL "CASO ROMA". UN APPROCCIO DA PERSEGUIRE

L'Amministrazione di Roma Capitale, dall'inizio del suo mandato, ha recepito la *Strategia Nazionale 2021-2030*, approvando nell'Estate 2023 il "Piano d'azione cittadino per il superamento del 'Sistema Campi' 2023-2026"<sup>56</sup>.

I processi di co-programmazione prima e di co-progettazione dopo - azioni propedeutiche all'elaborazione del *Piano* - hanno visto il coinvolgimento di: Enti del Terzo Settore, Servizi Sociali Municipali, Dipartimenti Capitolini e Aziende Sanitarie Locali. Nelle diverse fasi ci si è avvalsi del supporto di personale dell'UNAR, del CNR e della Società Italiana di Scienze Umane e Sociali. I lavori preliminari hanno portato alla definizione di 6 sottogruppi tematici che hanno affrontato le questioni centrali indicate dalla *Strategia*.

Al 31 dicembre 2022 nei sei "villaggi attrezzati" di Roma Capitale erano presenti 2.261 persone appartenenti alle comunità rom e sinte.

### **Il Piano d'azione. Le 4 fasi**

Il "Piano d'azione cittadino per il superamento del 'Sistema Campi' 2023-2026" si propone di garantire i diritti fondamentali delle persone residenti nei "villaggi attrezzati" della Capitale attraverso azioni concordate nel Tavolo di co-programmazione. Le aree tematiche prioritarie del *Piano* sono:

1. Contrasto all'antiziganismo e promozione della partecipazione
2. Regolarizzazione documentale
3. Accesso all'alloggio, inclusione sociale e promozione della salute
4. Accesso all'istruzione e al lavoro

## I PRINCIPI DEL PIANO

### **Il contrasto all'antiziganismo e promozione della partecipazione**

Il *Piano* pone il contrasto all'antiziganismo come principio fondamentale e trasversale. In collaborazione con l'UNAR, l'Amministrazione Capitolina si impegna a integrare questo obiettivo in tutte le aree tematiche del Piano. La promozione della partecipazione attiva di rom e sinti nella progettazione, attuazione e monitoraggio delle politiche di inclusione è strettamente legata al contrasto dell'antiziganismo. Il *Piano*, pertanto, favorisce la partecipazione pubblica coinvolgendo attivamente i beneficiari nelle iniziative progettuali.

### **La regolarizzazione documentale**

Secondo gli estensori del *Piano*, la mancanza di documenti impedisce l'accesso ai servizi di *welfare*, creando una situazione di esclusione sociale. Una porzione degli abitanti degli insediamenti formali della città di Roma risulta apolide *de facto*, e ciò complica ulteriormente la situazione. L'Amministrazione Capitolina si impegna a promuovere azioni per il riconoscimento formale dello *status* personale come diritto fondamentale, che potrà garantire una serie di diritti sociali. Nel *Piano*, inoltre, si intende promuovere azioni per il riconoscimento del diritto alla cittadinanza italiana per i neomaggiorenni nati e cresciuti in Italia, al fine di garantire loro piena inclusione e accesso ai diritti.

### **L'accesso all'alloggio, inclusione sociale e promozione della salute**

Nel *Piano* emerge l'impegno nel garantire il diritto all'abitare degli abitanti all'interno dei "villaggi attrezzati" attraverso soluzioni abitative diverse che rispettino l'unità familiare e assicurino una distribuzione territoriale equa. Si prevede di mantenere le reti sociali esistenti, essenziali per accompagnare l'uscita dal "sistema campi". In un contesto di inserimento abitativo e di inclusione sociale, l'Amministrazione Comunale si impegna a garantire il diritto alla salute, collaborando con le Aziende Sanitarie Locali per garantire l'accesso ai servizi socio-sanitari e promuovere la cultura della salute, con particolare attenzione alla medicina preventiva.

### **L'accesso all'istruzione e al lavoro**

Nel *Piano* viene enfatizzata l'importanza dell'istruzione e dell'occupazione per l'inclusione della comunità rom e sinti presenti negli insediamenti capitolini. Le attività previste si concentrano sul contrasto dei fattori che impediscono l'inclusione socio-economica, come lo stigma sociale, la disgregazione scolastica, la mancanza di istruzione e formazione professionale, nonché la scarsa esperienza lavorativa certificabile.

## LA GOVERNANCE DEL PIANO

Il responsabile dell'indirizzo e dell'attuazione del *Piano* è l'Assessorato alle Politiche Sociali e Salute attraverso:

- una **cabina di regia** che vede coinvolti assessori, direttori dei Municipi, rappresentanti istituzionali e altri soggetti attuatori degli interventi;
- una **segreteria tecnica**, che supporta la cabina di regia nel monitoraggio e nell'analisi dell'attuazione del *Piano*, oltre a individuare e comunicare azioni per superare le criticità;
- un **tavolo permanente** del partenariato territoriale, composto da rappresentanti di varie istituzioni e organizzazioni, che fornisce consulenza e segnala alla cabina di regia eventuali aspetti rilevanti per l'attuazione del *Piano*, facilitando così il suo progresso.

Il Dipartimento Politiche Sociali e Salute è responsabile dell'attuazione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi previsti.

## FONTI DI FINANZIAMENTO

Per l'attuazione del *Piano* capitolino sono state pianificate risorse per 12,9 milioni di euro:

- **10 milioni** di euro attraverso il PON METRO 2021-2027
- **2,4 milioni** di euro attraverso con i fondi residui del PON METRO 2014-2020
- **500.000** euro attraverso i Piani Urbani Integrati



## CAPITOLO 4



### SGOMBERI E CRIMINI D'ODIO

---

Il concetto di 'sgombero forzato' si riferisce alla «rimozione permanente o temporanea di persone, famiglie o comunità contro la loro volontà dagli alloggi e/o dai terreni che occupano, senza che vengano fornite e che vi sia accesso a forme appropriate di tutela legale o di altre salvaguardie»<sup>57</sup>. Questa pratica costituisce una chiara violazione dei diritti umani, come evidenziato dalla Commissione sui Diritti Umani delle Nazioni Unite, che sancisce il diritto a un alloggio dignitoso. Tale diritto dovrebbe essere garantito indipendentemente dalla proprietà dell'immobile, dallo status di locazione o dalla presenza di occupazioni non autorizzate.

Secondo le direttive del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite, la pratica degli sgomberi dovrebbe essere adottata solamente come misura estrema, previa esauriente valutazione di tutte le alternative disponibili. Tale decisione è contemplata solamente dopo aver messo in atto le seguenti garanzie procedurali<sup>58</sup>:

- la reale **consultazione** delle parti interessate;
- la garanzia di accesso a **percorsi legali di ricorso**, compresa la possibilità di ricevere una compensazione equa per la perdita di beni personali;

- un adeguato **preavviso** in merito all'operazione e informazioni accurate sul suo svolgimento;
- la partecipazione di **rappresentanti istituzionali** e l'identificazione chiara degli esecutori dell'azione di sgombero;
- il divieto di condurre lo sgombero in **condizioni climatiche avverse o durante le ore notturne**;
- la preparazione di soluzioni **abitative adeguate** per quanti impossibilitati a provvedere a sé stessi;
- il divieto di **privare permanentemente le persone coinvolte di una dimora adeguata**, rendendole così vulnerabili a ulteriori violazioni dei diritti umani;

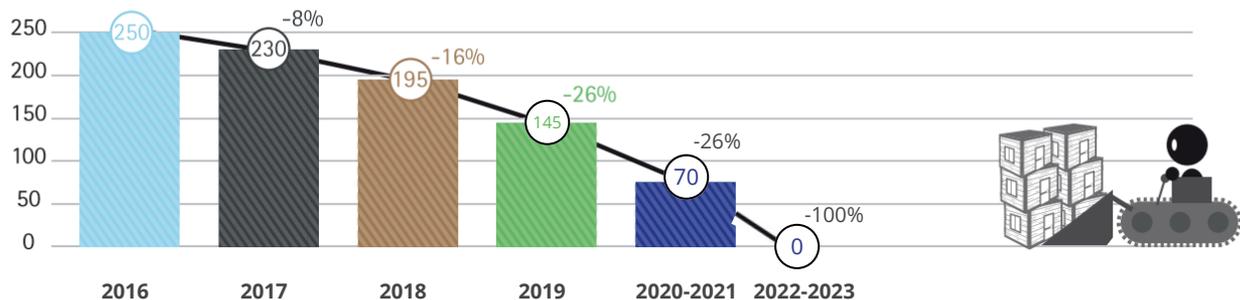
Non tutti gli sgomberi che implicano l'uso della forza possono essere classificati come forzati; uno sgombero giustificato, effettuato nel rispetto della dignità umana e degli *standard* internazionali, è pienamente legittimo anche se comporta l'uso proporzionato della forza. Al contrario, gli sgomberi eseguiti senza l'impiego della forza, ma privi di adeguate procedure di salvaguardia, sono da considerarsi, di fatto, sgomberi forzati.

## 4.1 LE AZIONI DI SGOMBERO FORZATO

L'attività di monitoraggio intrapresa da Associazione 21 luglio e riferita al periodo compreso tra il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2023 conferma il *trend*, già segnato nelle passate

edizioni del rapporto, che porta alla quasi totale estinzione<sup>59</sup> del fenomeno degli sgomberi forzati sul territorio nazionale riferito alle comunità rom e sinte.

### NUMERO SGOMBERI FORZATI RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE



Nel biennio precedente il forte calo (-52%) era da imputarsi agli effetti della moratoria "Covid" prevista dal Decreto Legge n.18 del 17 marzo 2020 che rendeva ogni operazione di sgombero una violazione della legislazione nazionale. Con la fine delle proroghe di tale moratoria si è assistito a una drastica riduzione del fenomeno.

Ciò può essere riconducibile a diversi fattori:

- la crescente consapevolezza degli amministratori locali sull'inefficacia di operazioni di sgombero con motivazioni securitarie prive di progettualità volte all'inclusione dei soggetti coinvolti, anche a fronte del progressivo recepimento della Circolare del Ministero dell'Interno del 1° settembre 2018;
- la sensibile riduzione della presenza sul territorio italiano di insediamenti informali e micro-insediamenti;
- Il fenomeno, registrato, anche se in forme diverse, nelle città di Roma, Milano, Torino e Napoli di occupazione senza titolo di immobili da parte di cittadini rom di nazionalità rumena provenienti da insediamenti informali;
- l'emersione di mega-insediamenti informali finalizzata all'avviamento di processi di superamento.

## CIRCOLARE DEL MINISTERO DELL'INTERNO 1° SETTEMBRE 2018, N. 11001/123/111

Con la circolare n.11001/123/111 del 1° settembre 2018<sup>60</sup> indirizzata a tutti i Prefetti della Repubblica a firma del capo di Gabinetto del Ministero dell'Interno Matteo Piantedosi, nell'ambito dell'esecuzione di provvedimenti di sgombero di occupazioni arbitrarie di immobili, si raccomanda di definire **«una scala di priorità che tenga conto della tutela delle famiglie in situazioni di disagio economico o sociale»** da effettuarsi per mezzo di censimenti organizzati «sotto la regia dei Servizi sociali dei Comuni e, laddove occorra, con l'ausilio dei soggetti del privato sociale».

Il medesimo concetto viene ripreso dallo stesso Piantedosi in una direttiva del Ministero dell'Interno del 10 agosto 2023<sup>61</sup> dove è ribadita la necessità di «verificare l'eventuale esistenza tra gli occupanti di minori o di altri soggetti in condizioni di fragilità.»

Le "direttive Piantedosi", implicitamente riconoscendo l'azione sociale come elemento di tutela del diritto e di garanzia dell'efficacia dell'intervento di superamento di occupazioni abusive, pongono un reale ostacolo all'utilizzo dello sgombero forzato come strumento di risoluzione da parte delle amministrazioni locali.

### 4.2 DISCORSI E AZIONI D'ODIO

A partire dal 2015 il Parlamento Europeo indica l'antiziganismo come «causa profonda della loro [dei rom ndr] esclusione sociale e della discriminazione».

Il 12 marzo 2021 il Consiglio d'Europa elabora la Raccomandazione 2021/C93/01 nella quale l'antiziganismo viene identificato come «una forma di razzismo che gode tutt'ora di ampia accettazione e che trae origine dal modo in cui la società in generale vede e tratta coloro che sono

considerati come "zingari" in un processo storico di "alterizzazione" fondato su stereotipi e atteggiamenti, sia pure non intenzionali o inconsci».

Secondo quanto riportato nella *Strategia Nazionale 2021-2030* in termine "antiziganismo" viene identificato come «un sentimento di ostilità diffuso e radicato da secoli, accettato ed elaborato dalla società fino a sancire la normalità dei rapporti tra comunità rom, sinte e gagè (non Rom)».

I dati raccolti nel quinquennio 2017-2021<sup>62</sup> dal Contact Center dell'UNAR evidenziano come, in valori assoluti, i casi di antiziganismo segnalati siano in evidente calo. Se nel 2017 erano stati 206; nel 2017, 284; nel 2019, 226. Nel 2020 si assiste a una decrescita del 78%, con 49 casi. Nel 2021 i casi sono 46.

A partire dai media, nel biennio 2022 -2023, si è osservata una riduzione della retorica dell'odio contro la comunità rom nei media, rispetto agli anni precedenti.

Tuttavia è ancora possibile registrare la presenza di articoli, sulle colonne dei giornali, che contengono termini con connotazioni antizigane. In alcuni casi si avrà a che fare con una mera chiusura che avrà come esito finale lo sgombero forzato. In altri casi si tratterà dell'implementazione di azioni inclusive volte a garantire agli abitanti degli insediamenti l'accesso ad abitazioni convenzionali.

## QUANDO L'ODIO SCORRE NELLE STAZIONI DELLA METRO

Il 28 dicembre 2022 si segnala il caso di un uomo che, scippato da sconosciuti nella metro B della città di Roma, accusa 3 minorenni rom che vivono in un "villaggio attrezzato" della Capitale<sup>63</sup> di furto puntando il coltello contro di loro. Il caso è emblematico per quanto riguarda il rinforzo di uno stereotipo che ha come conseguenza **la creazione di una falsa notizia**.

Nel 2023 si registra un riacutizzarsi della psicosi mediatica nei confronti **delle donne rom accusate di commettere furti nelle stazioni della metropolitana di Milano**<sup>64</sup> che spinge alla giustificazione di forme di "giustizia privata", caratterizzata da insulti e aggressioni fisiche e verbali nei confronti di donne, identificate come rom, che frequentano spazi pubblici come le metro e le stazioni. Nel mese di marzo, sui social media e sui giornali nazionali si va alimentando una narrazione distorta con stereotipizzazione dell'intera comunità rom. Il clima di intolleranza favorisce la diffusione di programmi televisivi sensazionalistici all'interno dei quali presunte donne rom rivendicano la "cultura del furto" come parte integrante dell'identità comunitaria.

Il 9 marzo 2023 nella metro A di Roma, in un **annuncio shock**, tra le fermate metro Repubblica e Barberini, viene pronunciata una frase discriminatoria e razzista<sup>65</sup> da parte di un operatore dell'Azienda per la mobilità della Capitale. L'Azienda emette tempestivamente un provvedimento disciplinare e il sindaco di Roma Roberto Gualtieri interviene sul caso condannando l'accaduto.

### Azioni legali

Il **12 maggio 2023** presso il Tribunale a Latina si svolge la prima udienza relativa a un processo in cui la Procura contesta l'aggravante dell'odio razziale nei confronti di cinque persone residenti tra Sermoneta, Sezze e Latina. Le accuse riguardano propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale, etnica e religiosa, basate su fatti risalenti a luglio 2020 quando sul gruppo Facebook "Latina Degradato urbano" erano stati pubblicati messaggi violenti in riferimento al mancato sgombero del "villaggio" di Castel Romano, a Roma.

Il **26 maggio 2023** si assiste alla pronuncia della Corte di Cassazione che accoglie le motivazioni di un ricorso presentato da Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASG) contro Giorgia Povolo, sostenendo che due post da lei pubblicati sul suo profilo Facebook nel 2018, a distanza di quattro mesi l'uno dall'altro, avevano un contenuto discriminatorio e ingiurioso, considerando inoltre che Povolo aveva successivamente intrapreso una carriera politica nel partito della Lega Nord e nominata assessore alle Politiche Sociali del Comune di Ivrea<sup>66</sup>. Il **27 novembre 2023** la Povolo invia una lettera ad ASGI<sup>67</sup> ammettendo che l'accostamento di un'etnia a comportamenti criminosi costituisce un atto non solo illegittimo come accertato dalla Cassazione ma pregiudizievole per la società nel suo complesso, ponendo fine al contenzioso.

Il 4 settembre 2022, Alessio Di Giulio, consigliere di Quartiere 3 della città di Firenze, aveva postato su Facebook un video di propaganda politica. Nel video, accanto al volto del consigliere, veniva ripresa una donna e inserita la seguente frase: «Il 25 settembre vota Lega, per non vederla mai più, per non vederla mai più». A seguito di un esposto presentato da cinque organizzazioni<sup>68</sup>, nella prima udienza del **6 dicembre 2023**, le stesse si sono costituite parte civile.

Il 27 aprile 2020 il consigliere comunale del Comune di Cento con delega alle politiche giovanili, Edoardo Fiocchi, aveva pubblicato sul proprio profilo facebook in merito alla vicenda della morte di una agente di Polizia a seguito di un inseguimento il seguente post: «Tre rom come quelli che [...] vi sfilano il portafoglio in via Indipendenza, stanotte hanno ammazzato un poliziotto. Si ma teniamoli qui, vanno capiti è la loro cultura. Fuori a fucilate». Dando seguito a un esposto di Associazione 21 luglio presso la Procura della Repubblica di Roma, Fiocchi viene citato dal Tribunale di Ferrara per l'udienza pre-dibattimentale il **26 settembre 2023**. L'imputato si dichiara disponibile a una proposta di risarcimento del danno che dovrebbe avvenire nella Primavera 2024.

## IL "CASO HASIB"

Nella mattina del 25 luglio 2022, quattro individui in borghese, dichiaratisi agenti della Polizia di Stato ma privi di mandato<sup>70</sup>, fanno irruzione nell'appartamento situato al secondo piano di una casa popolare di Primavalle, a Roma, abitato da circa quattro anni dalla famiglia Omerovic/Sejdovic, di origine rom, composta dai genitori e da quattro figli. Al momento dell'entrata degli agenti, nella casa si trovano solo due dei quattro figli, Hasib e Sonita, entrambi adulti e con disabilità<sup>71</sup>.

L'esposto presentato dalla famiglia alla Procura della Repubblica il 5 agosto 2022 riporta che, all'uscita degli agenti dall'appartamento, il corpo di Hasib giace insanguinato sull'asfalto, dopo essere precipitato da una finestra dell'abitazione. Soccorso da altri quattro agenti presenti nel cortile, Hasib viene urgentemente trasportato presso il policlinico "Gemelli"<sup>72</sup>. Il giovane, di 36 anni e sordo dalla nascita, riporta danni gravissimi, tra cui fratture multiple e un'emorragia interna, e si trova in uno stato di coma che dura fino al settembre dello stesso anno<sup>73</sup>.

Secondo quanto testimoniato dalla sorella Sonita gli agenti, dopo aver chiesto i documenti ad Hasib, lo picchiano con un manico di scopa, lo colpiscono con calci e pugni e infine lo afferrano per i piedi, lanciandolo dalla finestra. Questa versione è in netto contrasto con quanto riportato nella relazione di servizio degli agenti, la quale racconta invece come Hasib si sia lanciato nel vuoto all'arrivo degli agenti, scostandosi sia dalla testimonianza della sorella sia dalle evidenze di una colluttazione violenta riscontrate nell'abitazione<sup>74</sup>. La relazione degli agenti non spiega inoltre cosa sia accaduto nei 15 minuti intercorsi tra il loro arrivo e la caduta del giovane<sup>75</sup>.

L'origine di questa visita sembrerebbe legata a un post pubblicato su Facebook, poi cancellato, e scritto da una residente del quartiere, la quale accusa Hasib di molestie nei confronti di alcune ragazze. Nonostante mancasse un decreto di perquisizione e non ci fossero accuse formali nei confronti dell'uomo, gli agenti si sono recati ugualmente presso l'abitazione<sup>76</sup>.

Il caso emerge il 12 settembre 2022 grazie a una conferenza stampa, convocata presso la Camera dei Deputati dal segretario di +Europa Riccardo Magi e organizzata da Associazione 21 luglio. Alla conferenza partecipano Fatima Sejdovic, madre di Hasib, e gli avvocati della famiglia Susanna Zorzi e Arturo Salerni<sup>77</sup>.

Nel corso di una seconda conferenza, l'avvocato Salerni annuncia che l'appartamento da cui Hasib è caduto è stato sequestrato dalla Procura e sottolinea le discrepanze tra i vestiti restituiti dall'ospedale e quelli indossati dall'uomo al momento della caduta, evidenziate da dieci foto scattate dagli stessi agenti durante la perquisizione<sup>78</sup>.

A dicembre 2022, uno degli agenti coinvolti, Fabrizio Ferrari, decide di collaborare con la Magistratura, denunciando il collega Andrea Pellegrini<sup>79</sup>, che viene destinato a 6 mesi di arresti domiciliari con l'accusa di tortura e falso ideologico. Nell'ordinanza del Gip di Roma si legge come Pellegrini, dopo essere entrato in casa, avrebbe iniziato a minacciare verbalmente il giovane, passando poi a schiaffeggiarlo e minacciarlo con un coltello da cucina. A quel punto il ragazzo si sarebbe rifugiato nella sua stanza da letto, per essere inseguito dall'agente che avrebbe sfondato la porta della camera e costretto Hasib a sedersi, legandogli i polsi con un cavo strappato a un ventilatore. Oltre a Pellegrini, altri quattro poliziotti coinvolti ricevono avvisi di garanzia, con accuse di falso ideologico commesso da Pubblico Ufficio in atti pubblici e depistaggio<sup>80</sup>.

Il 29 settembre 2022 Hasib esce dal coma e testimonia davanti ai procuratori Michele Pristipino e Stefano Luciani il 2 febbraio 2023, confermando la versione della sorella<sup>81</sup>.

# CONCLUSIONI

di Antonio Ciniero\*

Questo rapporto curato dall'Associazione 21 luglio è uno strumento prezioso, soprattutto per un Paese come l'Italia, dove, come noto, si registra un significativo gap di conoscenza socio-statistica con specifico riferimento alle condizioni di vita delle comunità rom e sinte. Il tema del gap informativo, vale a dire l'assenza di dati puntuali e attendibili, è stato riconosciuto come elemento di criticità tanto dalla prima, quanto dalla seconda *Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030)*. Avere un quadro informativo aggiornato, capace di fotografare le diversificate condizioni di vita di gruppi di popolazione che vivono condizioni di esclusione e marginalità è un primo, ed essenziale, passo per l'elaborazione di interventi pubblici capaci di incidere sulle cause profonde che determinano tali condizioni di esclusione. È proprio in relazione a questo aspetto che, anche il rapporto di quest'anno si rivela essere uno strumento di primaria importanza, una miniera di informazioni alle quali i decisori politici possono far riferimento per l'elaborazione di politiche e interventi pubblici di diversa scala: nazionali, ma anche locale (regionale e comunale). Il rapporto contiene informazioni puntuali, aggiornate e, aspetto che qualifica ulteriormente il lavoro, circostanziate.

I dati presentati nel rapporto non hanno la pretesa di descrivere la condizione dei gruppi rom e sinti in Italia, ma fotografano le condizioni strutturali all'interno delle quali hanno preso forma le dinamiche di esclusione sociale che hanno colpito un segmento minoritario, ma numericamente significativo di popolazione rom: quella che, da più generazioni, vive all'interno di insediamenti monoetnici, parliamo di oltre 15 mila persone come ci ricordano i dati. E sempre i dati ci ricordano che di queste 15 mila persone, ben 13 mila circa vivono all'interno di insediamenti costruiti e/o attrezzati dalle istituzioni pubbliche, in particolare le amministrazioni comunali.

È oramai storia nota quella che ha portato alla creazione in Italia, unico Paese nel panorama europeo, di un vero e proprio sistema abitativo parallelo, esclusivamente destinato ad una popolazione definita etnicamente e pensata, erroneamente, come accomunata da *bisogni speciali*, così come sono note le conseguenze che ha determinato il "modello campo rom"; i dati relativi alla difficoltà per gli abitanti degli insediamenti di conseguire titoli di studio che solo raramente superano quelli della scuola dell'obbligo, quelli riguardanti le difficoltà di accesso al mercato del lavoro o alla fruizione dei

\*Università del Salento, antonio.ciniero@unisalento.it

servizi del welfare territoriale, sono gli indicatori che in maniera più chiara, e drammatica, palesano il condizionamento dei campi sulla vita dei singoli. Negli anni queste situazioni sono state ricostruite e analizzate scientificamente da studiosi e studiose e da istituzioni accademiche e di ricerca, nazionali e internazionali. Tali dinamiche di esclusione sono state, inoltre, denunciate dal lavoro di advocacy di numerose organizzazioni, attivisti e abitanti degli stessi insediamenti. La mole di informazioni, le denunce, l'impegno delle organizzazioni di advocacy e degli attivisti sembrano dare i primi frutti.

Più di un decennio fa, la prima *Strategia di inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti* si è posta come obiettivo prioritario quello di superare i grandi insediamenti monoetnici, favorendo la possibilità per gli abitanti dei campi di accedere a condizioni abitative non segreganti. Un obiettivo che è stato ripreso anche dalla seconda Strategia. Sin dall'adozione della prima Strategia si è avviato gradualmente, e non senza contraddizioni, un processo che sta portando a un iniziale, ma apprezzabile cambio di visione nell'azione delle amministrazioni pubbliche. Con l'approvazione della Strategia si è infatti avviato un processo che ha inciso significativamente sul linguaggio pubblico, per esempio si è usato sempre meno l'eteronimo *zingari* o *nomadi* nei provvedimenti o nella denominazione degli uffici pubblici a favore di termini più appropriati, come rom e/o sinti.

Inoltre, si sono sostenuti interventi volti a contrastare l'antiziganismo, si sono realizzate

azioni pilota di co-programmazione e co-progettazione che hanno visto il coinvolgimento di organizzazioni del terzo settore, alcune delle quali formate da rom, nei processi di pianificazione di interventi volti all'inclusione e alla partecipazione dei rom e sinti, ancora, il tema del *Porrajmos* ha iniziato sempre più a entrare nel dibattito pubblico e a essere ricordato in occasione del *Giorno della memoria* e, con specifico riferimento al tema del superamento dei campi, si è avviato un trend che, negli ultimi anni, come evidenziato dai dati di questo rapporto, sta portando sempre più amministrazioni pubbliche a maturare la consapevolezza della necessità di intraprendere percorsi che possano restituire dignità e migliori condizioni di vita agli abitanti dei campi. Sono in continuo aumento gli interventi che hanno portato alla chiusura degli insediamenti e, allo stesso tempo, hanno provato a garantire agli abitanti l'accesso a una abitazione inserita nel tessuto urbano e sociale delle città e un percorso di *empowerment* capace di contrastare gli effetti *istituzionalizzanti* della vita nei campi. Su questi aspetti, i dati che il rapporto ci restituisce sono sicuramente incoraggianti visto che, almeno dal 2016, delineano un trend che pare consolidarsi con il passare degli anni: la diminuzione del numero degli insediamenti, la non costruzione di nuovi insediamenti e il conseguente calo del numero degli abitanti degli stessi insediamenti, così come pure incoraggianti sono i dati sul calo degli sgomberi

forzati che per lungo tempo avevano caratterizzato larga parte degli interventi pubblici rivolti ai gruppi rom.

Dati importanti, che testimoniano un processo di maturazione e un cambio di rotta da parte delle amministrazioni pubbliche italiane, anche se permangono aspetti critici che si delineano come controtendenza, nel rapporto si fa per esempio riferimento al caso di Napoli e, in parte, anche a quello del comune di Latina. Un ulteriore aspetto incoraggiante è il dato relativo alla riduzione della retorica dell'odio contro i gruppi rom nei media rispetto agli anni precedenti. Anche in questo caso, però, permangono criticità, in considerazione del fatto che è ancora possibile registrare la presenza di articoli, sulle colonne dei giornali, che contengono termini con connotazioni antizigane, così come pure non mancano trasmissioni televisive che fomentano discorsi d'odio e retoriche discriminatorie nei confronti di rom e sinti. Dall'ottobre del 2022 fino a novembre del 2023, solo per citare l'ultimo caso in ordine di tempo, sui media italiani si è parlato con una certa ripetitività di "borseggiatrici rom". Su tutte le reti televisive nazionali hanno impazzato per quasi un anno trasmissioni di vario genere, dall'intrattenimento all'approfondimento giornalistico, che hanno dedicato ampio spazio a discutere di presunte borseggiatrici. Sui monitor campeggiavano titoli come borseggiatrici rom, volti di giovani ragazze venivano dati in pasto all'opinione pubblica, additate come ladre pronte a derubare e financo ad aggredire ignari passeggeri delle metropolitane, corollario di tutto ciò, il fatto che resterebbero impunte proprio perché rom.

Una evidente narrazione discriminatoria, alimentata da immagini e discorsi la cui diffusione è stata amplificata dalle migliaia di condivisioni degli spezzoni di quelle trasmissioni sui diversi social-network.

Sebbene quindi i segnali siano incoraggianti, sia rispetto al superamento di luoghi di esclusione, sia con riferimento al contrasto dell'antiziganismo, la strada da percorrere è ancora lunga, ed è una strada che sarà tanto più facile da perseguire, quanto più si moltiplicheranno strumenti di conoscenza, come questo rapporto, che possano sostenere con dati puntuali l'adozione di interventi pubblici ben calibrati.

*Che cosa ha insegnato l'esperienza dell'istituzione e del superamento dei campi rom?*

Vorrei chiudere questa breve riflessione conclusiva facendo riferimento agli interventi posti in essere dalle amministrazioni pubbliche italiane per superare altri spazi di semi-segregazione che innescano dinamiche simili a quelle riscontrate per i campi rom, mi riferisco a quei luoghi comunemente conosciuti come ghetti agricoli, vere e proprie baraccopoli che, dalla fine degli anni Ottanta, puntellano il territorio agricolo, soprattutto delle regioni dell'Italia meridionale, nelle quali trovano precario riparo uomini e donne impegnati nel lavoro di raccolta stagionale, ma anche persone che, di fatto, non hanno alcuna alternativa abitativa, per le quali, queste baraccopoli, sorte nell'apparente disinteresse istituzionale, sono divenute l'ultimo posto in grado di offrire un'accoglienza che è negata altrove.

La necessità di superare questi insediamenti è divenuto un tema di interesse nazionale, consolidandosi a tal punto che nel marzo del 2022 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha stanziato 200 milioni di euro, a valere sui fondi PNRR, per il superamento dei ghetti agricoli. Questi fondi sono stati stanziati e messi a disposizione delle amministrazioni comunali sui cui territori ricade la presenza dei ghetti, per l'elaborazione di piani d'azione finalizzati a superare tali insediamenti.

Se la necessità di superare le baraccopoli agricole si è consolidata, non pare però che si sia altrettanto consolidato un metodo e un approccio istituzionale capace di trarre apprendimento dalle esperienze già realizzate in Italia rispetto ai campi rom.

Anzi, a ben guardare, l'approccio istituzionale verso il superamento dei ghetti agricoli, più che beneficiare del bagaglio di conoscenza maturata in relazione agli interventi che hanno portato al superamento dei campi rom, mi pare che, paradossalmente, stia riproponendo gli stessi passi (ed errori) che nel passato hanno portato all'individuazione del "modello campo rom" come soluzione privilegiata per quella parte della popolazione rom che viveva in emergenza abitativa. Sono molte, a tal proposito, le similitudini che è possibile scorgere nell'azione che attualmente le amministrazioni pubbliche stanno dispiegando per garantire una soluzione abitativa a chi oggi è nei ghetti agricoli e in quella che in passato le amministrazioni hanno realizzato per ricercare una soluzione abitativa per alcuni segmenti delle popolazioni rom.

Innanzitutto, le similitudini riguardano la "forma" degli interventi e delle soluzioni prospettate. Finora l'approccio istituzionale al superamento dei ghetti agricoli è stato declinato in termini prevalentemente emergenziali e congiunturali. Gli interventi posti in essere, in un primo momento sono stati mere azioni di sgombero, poi, con il passare del tempo, agli sgomberi si sono sempre più sostituiti interventi che sono rimasti costantemente in bilico tra il tentativo preliminare di innalzare gli standard abitativi degli insediamenti informali e le successive operazioni di smantellamento degli stessi per procedere alla costruzione di spazi ad hoc in cui permettere la sosta "temporanea" delle persone. È la stessa modalità che avevano utilizzato le amministrazioni comunali italiane quando negli anni Novanta iniziarono ad *attrezzare* gli insediamenti informali occupati dai rom in emergenza abitativa, portando acqua e strutture abitative.

Campi recintati, contenenti distese di container o di tende (al posto o accanto agli insediamenti informali), ubicati in zone isolate e lontane dai centri urbani, privi di mezzi di collegamento, sono stati fino ad oggi i principali interventi realizzati da Comuni e Regioni italiane per offrire un'alternativa abitativa a una parte della popolazione che oggi vive nei ghetti agricoli. Le istituzioni, quindi, si sono mosse solo, o prevalentemente, nell'ambito del paradigma dell'emergenza, mutuando dispositivi da vecchi modelli attivati in passato per la gestione delle presenze di soggetti che si aveva, direttamente o indirettamente, interesse a mantenere ai

marginari, sociali e spaziali, delle città e delle società, come è stato fatto per i gruppi rom.

Negli interventi pubblici messi in atto per costruire alternative abitative per chi oggi è presente nei ghetti, così come era avvenuto nel passato per il caso dei gruppi rom, il tema dell'accesso ad una sistemazione abitativa, anziché essere pensato all'interno dell'ampia gamma di offerta possibile, è ricondotto ad un unico modello pensato per una popolazione concepita aprioristicamente come omogenea e accomunata da bisogni simili e in qualche modo speciali. Se tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta lo schema *rom = nomadi = campo* era divenuto un paradigma interpretativo implicito per la costruzione di spazi da dedicare ai rom, oggi si sta proponendo lo schema abitanti dei *ghetti = braccianti temporanei = tendopoli/foresteria*.

Quest'ultima intesa come luogo privilegiato da destinare alla residenza "temporanea" di chi attualmente trova riparo nei ghetti.

Le similitudini continuano ancora perché, così come la gestione dei campi rom è stata affidata nella stragrande maggioranza dei casi dalle amministrazioni pubbliche ad organizzazioni del terzo settore, innescando ambigue dinamiche di controllo ed esercizio di potere sulle vite degli abitanti, allo stesso modo, oggi, le distese di container che fungono da foresterie sono gestite, attraverso specifici accordi o protocolli di intesa, da organizzazioni del terzo settore che, per conto delle amministrazioni pubbliche, si assicurano che gli abitanti abbiano i requisiti necessari a risiedere in questi luoghi (di solito titoli di soggiorno in corso di validità e contratto di

lavoro) e rispettino i regolamenti che disciplinano la vita all'interno di questi luoghi.

Come si può vedere, la scelta di costruire questi spazi ripropone oggi per gli abitanti dei ghetti lo stesso approccio che in passato è stato utilizzato per le popolazioni rom, compreso anche il fatto che i destinatari di tali azioni hanno poca o nessuna voce in capitolo sul modo in cui poter utilizzare le risorse pubbliche per programmare, progettare e realizzare interventi atti a garantire il loro diritto all'abitare. Molto spesso le istanze degli abitanti dei ghetti sono mediate e rappresentate nello spazio pubblico, in particolare nei luoghi istituzionali, da organizzazioni terze senza un diretto coinvolgimento degli abitanti o senza che queste organizzazioni abbiano ricevuto alcuna delega a far ciò. Anche in questo caso sembra di rivedere una modalità che in passato aveva caratterizzato l'azione pubblica rivolta ai rom. L'aver maturato la consapevolezza amministrativa della necessità di superare luoghi che producono esclusione come avviene nel caso dei campi rom e dei ghetti agricoli, è sicuramente un traguardo importante, altrettanto importante è però avere la capacità di guardare al passato e al presente per non ripetere gli errori già fatti e capire come sia possibile declinare, con efficacia e in maniera democratica e rispettosa dei diritti umani, gli interventi volti al superamento dei luoghi di esclusione. Detto in altri termini, affinché un processo volto al superamento di un luogo di esclusione abbia successo, è importante sostenere le forme di apprendimento nelle istituzioni, rispetto a ciò gli strumenti di conoscenza capaci di fotografare con attenzione

costante la realtà, come fa questo rapporto, possono rivestire un ruolo strategico perché aiutano a leggere la complessità della realtà

sociale al di là delle categorizzazione stereotipate che spesso condizionano, anche inconsapevolmente, l'azione dei decisori politici.

1. Leonardo Piasere, I rom d'Europa. Una storia moderna, Laterza, Bari, 2009.
2. Consiglio d'Europa, *Estimates and official numbers of Roma in Europe*, aggiornato a Luglio 2012.
3. *National Roma and Sinti equality, inclusion and participation strategy (2021-2030)*
4. Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), *Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030*, Roma, 2020. Il documento è consultabile al seguente link:  
<https://www.unar.it/portale/documents/20125/113907/Decreto+direttoriale+e+Strategia+Rom+2021-2030.pdf/bd13dc57-d8da-8634-56b4-a9a4d2270dc2?t=1653399007662>
5. Cfr. UNAR, Op. cit.
6. Leonardo Piasere, Op.cit.
7. Cfr. Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei Diritti Umani del Senato, Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia, Roma, 2011.
8. Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, Italiani, rom e sinti a confronto, una ricerca quali-quantitativa, Roma, 2008
9. Associazione 21 luglio, Fantasmi urbani, Roma, 2020.
10. [https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2021/12/Country-Profile-Italy-IT\\_2021\\_FINAL.pdf](https://www.cir-onlus.org/wp-content/uploads/2021/12/Country-Profile-Italy-IT_2021_FINAL.pdf)
11. Il Rapporto è consultabile al seguente link: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/165c9e47-6056-4abf-97fb-4fa2d67f695c/no-data-no-progress-20100628.pdf>
12. Il Rapporto completo si può trovare al link di seguito:  
[https://www.unar.it/portale/documents/20125/51449/Strategia\\_Nazionale\\_di\\_uguaglianza\\_inclusione\\_partecipazione\\_di\\_Rom\\_e\\_Sinti\\_2021-2030+-+ITA+16.11+%283%29.pdf/27d0a764-06a4-6c48-d1a9-76c1ea541708?t=1669798252215](https://www.unar.it/portale/documents/20125/51449/Strategia_Nazionale_di_uguaglianza_inclusione_partecipazione_di_Rom_e_Sinti_2021-2030+-+ITA+16.11+%283%29.pdf/27d0a764-06a4-6c48-d1a9-76c1ea541708?t=1669798252215)
13. Per una dettagliata descrizione delle quattro ondate migratorie di gruppi rom identificate dagli storici vedi UNAR, *Strategia Nazionale d'Inclusione dei rom, sinti e caminanti*, Roma, 2012.
14. La prima documentata comparsa di comunità identificate come "gens cingara" nell'attuale territorio nazionale risale al XV secolo. Nello stesso periodo altri gruppi provenienti dalla Grecia raggiungono via mare le coste del Sud Italia. Per una dettagliata ricostruzione di questo periodo cfr. Carlo Stasolla, *Il figlio di Abele*, Roma, 2000.
15. Una seconda ondata migratoria si registra alla fine del XIX secolo e soprattutto tra il primo e il secondo dopo-guerra quando giungono dall'est europeo circa 7mila rom harvati, kalderasha, istriani e sloveni che si insediano in diverse aree del territorio nazionale riuscendo ad acquisire, grazie al Trattato di Osimo del 1975 la cittadinanza italiana. Si segnala in questo periodo l'arrivo in Italia anche di comunità sinte in fuga dalla Germania nazista. Cfr. UNAR, Op.cit.
16. A cavallo e a causa delle due guerre mondiali migrano molteplici gruppi rom in Italia. Il più consistente flusso migratorio, il terzo, interessa circa 40mila rom provenienti dall'ex Jugoslavia. Inizia nella seconda metà degli anni Sessanta con la crisi economica nell'ex Jugoslavia causata dalla riforma finanziaria promossa da Tito; si estende dopo il 1980 con la morte di Tito che segna la fine della pacifica convivenza interetnica in Bosnia, in Serbia e in Macedonia; si amplifica con la guerra iniziata in Bosnia nel 1992 e con il conflitto kosovaro di fine secolo. Per una ricostruzione storica relativa all'arrivo e alla presenza di comunità rom provenienti dall'ex Jugoslavia: Cfr. Piero Brunello (a cura di), *L'urbanistica del disprezzo. Società italiana e campi rom*, Manifestolibri, Roma, 1996 e Carlo Stasolla, *La razza zingara. Dai campi nomadi ai villaggi attrezzati: lo "scarto umano" in venticinque anni di storia*, Tau Editrice, Todi, 2020.
17. Il quarto e più recente flusso migratorio, avvenuto a cavallo dell'anno 2000, riguarda comunità rom di nazionalità rumena. Esso ha il suo culmine con la fine del regime di Ceausescu e rappresenta la diretta conseguenza di una profonda instabilità della Romania che interesserà le fasce più povere e discriminate del paese, obbligate alla fuga verso Occidente. La crisi dei paesi dell'ex blocco sovietico rende instabili a livello economico anche altri paesi, quale ad esempio la Bulgaria. Per una ricostruzione storica relativa all'arrivo e alla presenza di comunità rom: Cfr. Piero Brunello, Op.cit. e Carlo Stasolla, Op.cit.
18. Cfr. UNAR, Op.cit.
19. "dati del ministero dell'Interno. Direzione generale dei Servizi civili. Servizio Interventi di assistenza ai profughi, cit. in Ruggiero (2004, p. 16)
20. W. BUKOWSKI *La buona educazione degli oppressi. Piccola storia del decoro*, Alegre, Roma 2016.
21. G.L. KELLING, J.Q. WILSON, Broken Windows. The police and neighborhood safety, in *The Atlantic*, marzo 1982.
22. S. Bontempelli "Le frontiere dell'identità. I rom rumeni in Italia, in I. Possenti (a cura di) *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, Plus, Pisa, pp. 149-68.

23. C.M. 2 novembre 2007, n. 11050/110.
24. Senato della Repubblica (2011); Strati (2011); Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriani" (2012).
25. Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 21 maggio 2008.
26. Sicurezza all'italiana. Impronte digitali, violenza estrema e vessazioni contro rom e sinti in Italia, ERRC, Budapest, <http://www.errc.org/reports-and-submissions/sicurezza-allitaliana-impronte-digitali-violenza-estrema-e-vessazioni-contro-rom-e-sinti-in-italia>.
27. Tale definizione viene dal titolo di un Rapporto curato nel 2000 dall'European Roma Rights Centre. Cfr. European Roma Rights Centre, *Il Paese dei campi*, Budapest, 2000.
28. Nel Comune di Milano, risulta un numero elevato di occupazioni abitative e di case popolari di cittadini comunitari provenienti dagli insediamenti rom informali presenti in città.
29. Nel Comune di Torino, risultano dei nuclei familiari rom di origine ex jugoslava occupanti di alloggi popolari e di spazi abbandonati.
30. Cfr. Associazione 21 luglio, *Fantasmî urbani*, dicembre 2020.
31. *Quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom* (COM(2020) 620).
32. Raccomandazione del Consiglio del 12 marzo 2021 sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom (2021/C 93/01).
33. Relazione sulla valutazione del quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020 (COM(2018) 785 final).
34. FRA. Roma Survey 2021 – Main results.
35. Roma Survey 2021- Technical Report- [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2023-roma-survey-2021-technical-report\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-roma-survey-2021-technical-report_en.pdf).
36. La traduzione in italiano del rapporto ufficiale scaricabile al link: <https://romacivilmonitoring.eu/wp-content/uploads/2022/11/RCM2-2022-C2-Italy-FINAL-PUBLISHED.pdf>. Il rapporto è stato redatto dalla Coalizione nazionale Roma Civil Monitor 2021-2025 in Italia, composta da Associazione 21 luglio, Associazione Community Organizing Onlus, Consorzio Nova e Cooperativa Roma Solidarietà.
37. No. 178/2019 Amnesty International v. Italy. Case document No. 1, Complaint registered on 18 March 2019-.
38. Carta Sociale Europea, riveduta, 1996 <https://rm.coe.int/168047e179>.
39. Dulas v Turkey (2001), Application No. 25801/94, judgment of 30 January 2001 para 54.
40. Disponibile su [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_sgombero\\_immobili\\_1\\_sett.\\_2017.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_sgombero_immobili_1_sett._2017.pdf).
41. See The wrong answer: Italy's Nomad Plan violates the housing rights of Roma in Rome, Amnesty International Index: EUR 30/001/2010; Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan, Amnesty International Index: EUR 30/022/2011; On the Edge: Roma, Forced Evictions and Segregation in Italy, Amnesty International Index: EUR 30/010/2012; Double Standards: Italy's Housing Policies Discriminate.
42. The wrong answer: Italy's Nomad Plan violates the housing rights of Roma in Rome, Amnesty International Index: EUR 30/001/2010
43. Italy: 'Zero tolerance for Roma' – Forced evictions and discrimination against Roma in Milan, Amnesty International Index: EUR 30/022/2011.
44. Italy: The National Strategy for Roma Inclusion: A Short-lived Hope for Roma in Italy: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/3520/2016/en/>; Roma on the margins: Housing rights denied, at <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2016/04/roma-on-the-margins-housing-rights-denied/>; Italy: Hundreds of Roma at risk of forced eviction from the informal settlement of Gianturco in Naples, 22 March 2017, Amnesty International Index: EUR 30/5926/2017, at <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5926/2017/en/>; and Italy: Around 150 Roma in Naples again at risk of forced eviction and homelessness, 14 July 2017, Amnesty International Index: EUR 30/6715/2017 at <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/6715/2017/en/>.
45. Carta Sociale Europea, riveduta, 1996 <https://rm.coe.int/168047e179>.
46. 2012, Strategia Rom e Sinti, UNAR <http://www.unar.it/unar/portal/wp-content/uploads/2014/02/Strategia-Rom-e-Sinti.pdf>.
47. Si citano gli esempi della creazione del campo a Roma La Barbuta, il trasferimento di diverse famiglie in un campo a Masseria del Pozzo in condizioni di vita inadeguate, poi sgomberata e trasferita in una fabbrica abbandonata; lo sgombero di un insediamento nell'area di Gianturco a Napoli, trasferendo altre famiglie in un altro campo in via del Riposo ed altre lasciandole senza casa. Relazione di valutazione dei quadri strategici nazionali per i rom degli Stati membri (COM 2003-7 final).
48. Cfr. European Roma Rights Centre, *Campland*, Budapest, 2000.

49. Documento in archivio Associazione 21 luglio.
50. Documento in archivio Associazione 21 luglio.
51. Documento in archivio Associazione 21 luglio.
52. Queste le linee di intervento del programma: Con le seguenti linee di intervento: linea di intervento A: selezione dei progetti di formazione professionale personalizzata e di accompagnamento al lavoro e all'avvio di impresa, volti a favorire l'inserimento socio-lavorativo di soggetti svantaggiati, con particolare riferimento alle comunità rom; linea di intervento B: manifestazione di interesse per l'eventuale attivazione di tirocini on the job con indennità, con possibile fruizione di bonus "assunzione", in favore dei beneficiari finali individuati anche nell'ambito dei percorsi della Linea di intervento A.
53. Documento in archivio Associazione 21 luglio.
54. Ordinanza definitiva del Tribunale di Roma del 4 giugno 2015, ASGI Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione e Associazione 21 luglio c. Comune di Roma, RG n° 17035/2012.
55. In Italia si individuano 21 comunità rom e sinte ascrivibili a differenti momenti migratori, con diverse storie, tradizioni e dialetti.
56. Piano di azione cittadino per il superamento del "Sistema Campi" 2023-2026-  
[https://www.comune.roma.it/webresources/cms/documents/Piano\\_dAzione\\_Cittadino\\_per\\_il\\_superamento\\_del\\_Sistema\\_campi\\_2023-2026.pdf](https://www.comune.roma.it/webresources/cms/documents/Piano_dAzione_Cittadino_per_il_superamento_del_Sistema_campi_2023-2026.pdf).
57. Cfr. Commissione sui Diritti Umani delle Nazioni Unite, Risoluzione 77/1993, 10 marzo 1993.
58. Commento Generale n. 7/1997 del Comitato sui Diritti Economici, Sociali e Culturali delle Nazioni Unite relativo agli sgomberi forzati "The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions".
59. Nell'attività di monitoraggio di Associazione 21 luglio non sono state rilevate, nel biennio di riferimento, azioni di sgombero forzato. Ciò non esclude la possibilità che, nel corso di tale periodo, si siano verificate azioni di sgombero senza che il dato sia stato oggetto di rilievo.
60. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare\\_2018\\_0059445.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_2018_0059445.pdf).
61. [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-08/def\\_ministro\\_direttiva\\_occupazioni\\_0.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-08/def_ministro_direttiva_occupazioni_0.pdf)
62. Per il 2021 i dati si riferiscono al periodo 01.01.2021 – 16.11.2021.
63. Il Gazzettino.it 28 Dicembre 2022: «Zingari, mi avete rubato il portafogli». Il "giustiziere" minaccia tre rom nella metro: denunciato. Infondate le accuse.
64. [https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/22\\_giugno\\_02/carriera-sajma-ladra-seriale-milano-100-furti-deve-scontare-22-anni-carcere-3443fb7c-e1d6-11ec-bb0d-bf3a1b8d46c7.shtml](https://milano.corriere.it/notizie/cronaca/22_giugno_02/carriera-sajma-ladra-seriale-milano-100-furti-deve-scontare-22-anni-carcere-3443fb7c-e1d6-11ec-bb0d-bf3a1b8d46c7.shtml).
65. [https://www.ilmessaggero.it/roma/centro\\_storico/roma\\_metro\\_annuncio\\_zingari\\_cosa\\_e\\_successo-7279943.html#:~:text=Incredula%2C%20all%27ascolto%2C%20anche,%40gualtierieurope%20se%20è%20ammissibile%20](https://www.ilmessaggero.it/roma/centro_storico/roma_metro_annuncio_zingari_cosa_e_successo-7279943.html#:~:text=Incredula%2C%20all%27ascolto%2C%20anche,%40gualtierieurope%20se%20è%20ammissibile%20).
66. [https://piemonte.indettaglio.it/ita/comuni/to/ivrea/amministrazione/amministrazione\\_di\\_ivrea.html](https://piemonte.indettaglio.it/ita/comuni/to/ivrea/amministrazione/amministrazione_di_ivrea.html).
67. <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2024/01/Lettera-ASGI.pdf>.
68. N.385 del 2023.
69. Si tratta di: ASGI, COSPE, Lunaria, Associazione 21 luglio ETS, Arci APS,
70. [https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0001/leg.19.sed0001.allegato\\_b.pdf](https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0001/leg.19.sed0001.allegato_b.pdf).
71. <https://www.vice.com/it/article/v7vzex/hasib-omerovic-polizia-roma>
72. <http://documenti.camera.it/leg19/odg/assemblea/xhtml/2022/11/18/20221118.html>.
73. <https://www.open.online/2022/09/29/roma-caso-omerovic-coma-vestiti/>.
74. <https://www.vice.com/it/article/v7vzex/hasib-omerovic-polizia-roma>.
75. <https://www.open.online/2022/09/19/primavalle-caso-omerovic-ipotesi-favoreggiamento/>.
76. <https://www.vice.com/it/article/v7vzex/hasib-omerovic-polizia-roma>.
77. <https://www.vice.com/it/article/v7vzex/hasib-omerovic-polizia-roma>.
78. [https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0001/leg.19.sed0001.allegato\\_b.pdf](https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/assemblea/html/sed0001/leg.19.sed0001.allegato_b.pdf)
79. <https://maremosso.lafeltrinelli.it/news/caso-hasib-omerovic-novita>.
80. <https://www.open.online/2022/12/21/caso-omerovic-arresto-poliziotto-tortura/>.
81. <https://maremosso.lafeltrinelli.it/news/caso-hasib-omerovic-novita>.



ISBN: 9791298504103

Progetto grafico di: Federico Recchia  
Finito di stampare nel mese di aprile 2024  
presso Centro Copie Venturini – Roma

Associazione 21 luglio è un'organizzazione no profit che supporta gruppi e individui in condizione di segregazione estrema e di discriminazione tutelandone i diritti e promuovendo il benessere delle bambine e dei bambini.

Associazione 21 luglio svolge attività di ricerca sulle condizioni degli insediamenti rom in Italia ed esercita pressione sulle istituzioni per tutelare e promuovere i diritti dell'infanzia. Quando si rivela necessario, interviene nelle situazioni di violazione dei diritti umani e dell'infanzia o di incitamento all'odio e alla discriminazione razziale attraverso azioni legali. Organizza inoltre campagne ed eventi pubblici di sensibilizzazione, promuove attività di educazione ai diritti umani, realizza progetti pedagogici sperimentali rivolti all'infanzia e altri progetti per perseguire i propri obiettivi.



**Associazione 21 luglio**  
**Largo Ferruccio Mengaroni, 29 - 00133 Roma**  
**[info@21luglio.org](mailto:info@21luglio.org)**

**[www.21luglio.org](http://www.21luglio.org)**