

Passando invece a un'altra variabile territoriale (la ripartizione geografica di residenza – Tabella 12) si evidenzia che le vittime sono equamente ripartite nel Nord-Ovest (30,6%) nel Nord-Est (27,3%) e al Centro (27,8%) mentre sono relativamente sottorappresentate le vittime provenienti dal Sud e dalle Isole (14,4%).

Guardando invece ai testimoni si evidenziano squilibri ancora maggiori con la maggior parte degli appartenenti a questo sottogruppo che vive in centro Italia (40,7%) e una quota quasi altrettanto consistente (37,1%) che abita nel Nord Ovest, decisamente minori sono le quote di individui residenti nel Nord-Est e nel Meridione (rispettivamente 14,3% e 7,9%).

Tabella 11 – Ripartizione geografica vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

RIPARTIZIONE GEOGRAFICA DI RESIDENZA	TIPO DI SEGNALANTE	
	Vittima	Testimone
Nord-Ovest	30,6	37,1
Nord-Est	27,3	14,3
Centro	27,8	40,7
Sud e Isole	14,4	7,9
Totale	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

La tabella 12 invece riporta lo stato civile di vittime e testimoni la condizione di celibe interessa il 35,5% delle vittime che ha contattato l'UNAR nel 2011; quella di coniugato il 47%.

I testimoni invece sono nella maggior parte dei casi celibi (66,4%). Quest'ultimo dato, se messo accanto a quello relativo all'età (oltre la metà dei testimoni ha meno di 35 anni), conferma quanto il profilo di queste persone sia connotato in senso anagrafico: in altre parole, sono soprattutto i giovani a denunciare gli episodi di discriminazione dei quali sono stati testimoni.

Tabella 12 – Stato civile vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

STATO CIVILE	TIPO DI SEGNALANTE			
	Vittima		Testimone	
	2010	2011	2010	2011
Celibe/Nubile	36,1	35,5	42,9	66,4
Divorziato	6,8	6,5	5,2	
Coniugato	50,8	47,0	48,1	28,1
Separato	1,6	4,0	1,3	2,3
Vedovo	1,0	1,0	–	
Convivente	3,7	6,0	2,6	3,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Il titolo di studio mette in luce, come negli anni precedenti, la correlazione tra propensione alla denuncia delle discriminazioni e titolo di studio. Considerando le vittime le persone in possesso di un titolo di studio medio-superiore (dal diploma in poi) erano il 78,6% nel 2010 mentre nel 2011 sono addirittura l'85,2%. Il dato si rafforza ancora passando ai testimoni che nell'anno appena passato sono per il 96,1% in possesso di una educazione medio-superiore.

Tabella 13 – Titolo di studio vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

TITOLO DI STUDIO	TIPO DI SEGNALANTE			
	Vittima		Testimone	
	2010	2011	2010	2011
Nessun titolo	3,2	1,6	–	0,8
Fino alla scuola elementare	4,8	2,1	–	–
Licenza scuola media	13,4	11,1	–	3,1
Scuola media superiore	40,6	46,6	59,5	41,4
Università senza laurea	5,9	3,7	2,6	3,9
Laurea	32,1	34,9	36,9	50,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

Per concludere il profilo socio-demografico degli individui che hanno contattato l'UNAR per denunciare casi di discriminazione nella tabella 15 si riportano i dati relativi alla condizione occupazionale di vittime e testimoni. Innanzitutto rispetto alle vittime c'è da riscontrare la crescita delle persone che non lavorano (30,5% nel 2011).

Gli operai sono il 22,2% e gli impiegati sono il 19,2%. Tra i testimoni gli impiegati sono il 57,3%. Le altre professioni invece non raggiungono livelli percentuali degni di menzione.

Tabella 14 – Condizione occupazionale vittime e testimoni: confronto 2010-2011 (%)

CONDIZIONE OCCUPAZIONALE	TIPO DI SEGNALANTE			
	Vittima		Testimone	
	2010	2011	2010	2011
Operaio	25,7	22,2	9,6	3,1
Impiegato	23,6	19,2	42,2	57,3
Imprenditore	1,6	1,0	–	–
Libero professionista	6,3	10,3	13,3	13,0
Artigiano	1,6	–	1,2	–
Commerciante	3,7	2,5	3,6	–
Lavori occasionali	5,2	4,4	2,4	3,1
Lavoro interinale	0,5	1,0	0,0	–
Collaborazione domestica	6,8	6,9	3,6	1,5
Non lavoro	24,1	30,5	24,1	22,1
Non ha mai lavorato	1,0	2,0	–	–
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNAR/IREF-ACLI 2012

2. LA CONDIZIONE DELLE COMUNITÀ ROM, SINTE E CAMINANTI, IN ITALIA

2.1 Premessa

Le comunità Rom, Sinte e Caminanti (RSC) presenti in Italia sono caratterizzate dalla eterogeneità dei gruppi, dalla loro varietà linguistico-dialettale, nonché da differenti culture⁵. I vari tentativi susseguitisi negli anni volti a favorire l'integrazione, l'inclusione e il loro riconoscimento quale minoranza (nazionale o linguistica), confermano la complessità della condizione dei Rom, Sinti e Caminanti.

Tale *status quo* può essere ben compreso, se si tiene conto del fatto che quando parliamo di comunità RSC ci riferiamo a: cittadini italiani; cittadini stranieri appartenenti ad altri Paesi dell'UE; stranieri, cittadini di Paesi extra-europei; stranieri, a cui è stato riconosciuto il diritto di asilo o la protezione sussidiaria; apolidi (*de facto*), nati in Italia da apolidi di fatto

In particolare, occorre tener presente che, allo stato attuale, la minoranza dei RSC non si concentra in una determinata area del territorio nazionale, bensì in maniera diffusa sul territorio nazionale. E' ormai superata la vecchia concezione, che associava a tali comunità, l'esclusiva connotazione del "nomadismo", **termine superato sia da un punto di vista linguistico che culturale e che peraltro non fotografa correttamente la situazione attuale.**

Più in particolare, secondo Piasere⁶, le comunità Rom, Sinte e Caminanti rientrano: "in una categoria c.d. politetica costituita da elementi che *si assomigliano* in qualcosa, ma per tratti diversi; la flessibilità della struttura concettuale di tale categoria ha permesso di includervi storicamente una varietà abbastanza composita di persone, con differenti componenti culturali". La parola Rom è dunque, un termine universale, che rimanda ad una miriade di gruppi e sottogruppi, caratterizzati da una serie di somiglianze, che includono la lingua, le modalità di vita, le tradizioni culturali e l'organizzazione familiare. Inoltre, "nel corso del tempo le singole specificità culturali si sono compenstrate e fuse con elementi di altre popolazioni, con cui sono entrate in contatto, creando mescolanze *potenti* e forme di vita *irregolari* rispetto al presupposto archetipo Rom⁷".

Alla luce dei crescenti e sempre più pregnanti obblighi internazionali, regionali, comunitari e nazionali, il rispetto dei diritti fondamentali (art.2 della Costituzione italiana) e l'applicazione del principio di uguaglianza formale e sostanziale (art.3, commi 1 e 2, della Costituzione italiana) richiedono, oggi, in maniera indifferibile, la concretizzazione di misure adeguate e specifiche: in particolare, per agevolare l'inclusione di dette comunità, le cui condizioni di vita continuano ad essere caratterizzate da un oggettivo svantaggio.

In considerazione di ciò, è necessario superare l'approccio di tipo assistenzialista e/o emergenziale ed attuare misure adeguate e specifiche, affinché siano pienamente affermati l'uguaglianza, la parità di trattamento (art. 3 della Costituzione italiana) e la titolarità dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili (art.2 della Costituzione italiana).

Il richiamo all'articolo 3 della Costituzione, che riconosce la pari dignità sociale a tutti i cittadini, appare essenziale per la condizione dei Rom, Sinti e Caminanti, popolazioni spesso discriminate, emarginate e stigmatizzate.

Si stima che sul territorio nazionale vi siano 120 mila/180 mila Rom, Sinti e Caminanti, la metà dei quali è italiana e l'altra metà, pur essendo straniera, è per lo più stanziale. La visibilità degli insediamenti Rom delle periferie dei grandi centri urbani del Centro –Nord e del Nord Italia, a volte, portano a trascurare la rilevante presenza di dette comunità, in altre aree del territorio nazionale. A Scampia (Napoli), dove vivono oltre 1.500 Rom di origine jugoslava, si attestano le

⁵ Si veda Bonetti P., Simoni A., Vitale T. (a cura di) (p.45 ss.), "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia", Giuffrè, Milano, 2011.

⁶ Si veda Piasere L. (2004), *I rom d'Europa*, Laterza, Roma – Bari.

⁷ Si rinvia a Lapov (2004), citato da Catania D. e Serini A. (a cura di), Il circuito del separatismo Buone pratiche e linee guida per la questione Rom nelle Regioni Obiettivo Convergenza, Armando Editore, Collana UNAR, Diritti Uguaglianza Integrazione, Roma, 2011.

prime presenze già dalla fine degli anni Ottanta: la seconda generazione di Rom jugoslavi, nati a Scampia, è di fatto italiana. Anche in Puglia, e al confine tra Molise e Abruzzo, si attestano presenze ultradecennali, in gran parte stanziali. A Noto, in Sicilia, la comunità di Caminanti vi risiede dalla fine degli anni Cinquanta (anche se si registrano forme di “semi-nomadismo” per alcuni di essi), mentre il Nord dell’Italia è caratterizzato da una prevalente presenza di Sinti.

Tale situazione porta con sé la conseguenza dell’affermarsi della multiculturalità e multietnicità della struttura sociale. La variabilità della popolazione a seguito dei processi di mobilità intra ed extraeuropea, che si vanno consolidando negli anni, fa sì che in alcune aree del Paese la presenza straniera, regolarizzata e non, assuma dimensioni di assoluto rilievo, con un non indifferente apporto allo sviluppo economico ed assistenziale del Paese.

2.2 La cornice normativa, internazionale ed interna

In base al Diritto internazionale dei diritti umani, il principio di non discriminazione costituisce il pilastro fondamentale del sistema di protezione dei diritti umani, e dunque, anche in materia di protezione delle minoranze⁸. Norme in materia di non discriminazione sono previste dalla Carta delle Nazioni Unite (artt.1-55), dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo (art.2), dai due Patti internazionali relativi, rispettivamente, ai diritti civili e politici ed ai diritti economici, sociali e culturali (art.2) e dalle altre Convenzioni internazionali in materia di diritti umani⁹.

A livello onusiano, la protezione dei diritti delle minoranze discende, in particolare dall’articolo 27 del Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici¹⁰ e dalla Dichiarazione delle Nazioni Unite sui “Diritti delle persone, che appartengono a minoranze nazionali o etniche, religiose e linguistiche”, adottata il 3 febbraio 1993. Quest’ultima, per quanto rientri negli atti di c.d. *soft law*, è volta a determinare gli *standards* essenziali, da garantire alle minoranze¹¹.

Come rilevano le Autorità italiane, la normativa di settore è stata profondamente arricchita dalla normativa e dalla giurisprudenza delle Organizzazioni internazionali regionali, nonché dalla normativa e dalla giurisprudenza nazionali.

Nel presente Documento si tiene, dunque, conto degli strumenti giuridici internazionali e regionali, in materia di diritti umani, in particolare degli strumenti convenzionali e della normativa e della giurisprudenza regionale, comunitaria e nazionale. A livello regionale, il Consiglio d’Europa, l’OSCE e la stessa Unione Europea hanno elaborato vari strumenti giuridici ed iniziative in materia

⁸ In tale cornice, si ricorda anche la Convenzione per l’Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione nei confronti delle Donne (acronimo in inglese, CEDAW), la Convenzione ONU contro la Tortura, la Convenzione ONU sui Diritti del Fanciullo (acronimo in inglese, CRC), e la Convenzione per la Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale (acronimo in inglese, ICERD), nonché le raccomandazioni di settore, adottate dal Comitato di controllo delle Nazioni Unite per l’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, durante la sua 77ª sessione (2-27 agosto 2010). Si ricorda inoltre la più recente Convenzione, ratificata dall’Italia (25 febbraio 2009): la Convenzione dell’ONU sui diritti delle persone con disabilità. Per completezza di trattazione, si ricordano, infine: 1. la Risoluzione 192/65, intitolata “Protezione dei Sinti e dei Rom”, adottata il 5 marzo 1992, durante la 48ª sessione della Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite; 2. la Dichiarazione congiunta del Commissario Diritti Umani del Consiglio d’Europa, T. Hammarberg, e del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul diritto all’alloggio, M. Khotari, relativamente alla situazione in Italia, resa al CERD nel corso della 72ª sessione; 3. le Osservazioni Conclusive del Comitato Diritti Umani delle Nazioni Unite in occasione dell’ultimo esame dell’Italia, dell’ottobre 2005 (CCPR/C/ITA/CO/5 e CCPR/C/ITA/CO/5/Add.1), le Osservazioni Conclusive del Comitato sull’Eliminazione della Discriminazione Razziale sull’Italia, del 16 maggio 2008 (CERD/C/ITA/CO/15); le Osservazioni Conclusive CEDAW (CEDAW/C/CO/ITA/6) dell’agosto 2011), e le Osservazioni Conclusive del Comitato CRC (CRC/C/ITA/CO/3-4) dell’ottobre 2011; 4. le raccomandazioni del Relatore Speciale delle Nazioni Unite sul Razzismo, D. Diene, in occasione della sua visita in Italia del 2006 (A/HRC/4/18/Add.4 del 15 febbraio 2007); 5. le raccomandazioni di settore, rivolte all’Italia, il 9 febbraio 2010, in occasione del primo esame nazionale, nella cornice della settima sessione della Revisione Periodica Universale del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite (A/HRC/14/4); 6. le raccomandazioni dell’Alto Commissario per i Diritti Umani, N. Pillay, in occasione della sua prima visita in Italia, nel marzo 2010; 7. e, da ultimo, le Raccomandazioni dell’OHCHR rivolte all’UE, il 22 settembre 2011, in materia di “Valutazione delle Strategie Nazionali per l’Integrazione dei Rom da parte della Commissione Europea”.

⁹ Ricordando l’origine migratoria delle comunità RSC, occorre citare, altresì, le seguenti Convenzioni internazionali: la Convenzione per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio (1948); la Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato (1951); e la Convenzione internazionale sullo *status* degli apolidi (1954) (e la Convenzione internazionale sulla riduzione dell’apolidia (1961), ancorché non ratificata dall’Italia).

¹⁰ L’articolo 27 del Patto internazionale sui Diritti Civili e Politici statuisce: “*In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, or to use their own language.*”.

¹¹ Cfr. <http://www2.ohchr.org/english/law/minorities.htm>

di protezione e riconoscimento delle minoranze. In particolare, è opportuno sottolineare che sono state adottate molteplici Convenzioni, Protocolli, Strategie, Risoluzioni, Raccomandazioni, Sentenze ed Iniziative, quali, per esempio, la Decade sull'Inclusione dei Rom 2005-2015, volte al riconoscimento, alla protezione ed alla integrazione di dette comunità.

In proposito, si richiamano: la Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti dell'Uomo e le Libertà Fondamentali¹²; la Carta Sociale Europea; la Carta Europea delle lingue regionali o minoritarie; la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli; la Convenzione-Quadro del Consiglio d'Europa per la Protezione delle Minoranze Nazionali¹³; nonché il Documento Finale della Conferenza di Copenhagen sulla Dimensione Umana dell'OSCE¹⁴.

A livello comunitario, si ricordano, in particolare: la Carta dei diritti fondamentali di Nizza¹⁵, soprattutto gli artt. 1, 8, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 34, 35 e 45; il Trattato sull'Unione Europea, i cui artt. 2 e 3 sanciscono i diritti ed i principi fondamentali dell'Unione Europea, mentre l'art. 6 tratta dei diritti fondamentali nell'Unione; nonché gli artt. 9, 10 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il quale, in particolare, riconosce all'UE, la potestà legislativa per la lotta contro qualsiasi forma di discriminazione.

L'articolo 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea statuisce testualmente che: “È vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la

¹² In tale cornice, si ricordano: la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n.563/1969; le Risoluzioni 125 (1981), 249 (1993), 16 (1995) e 44 (1997) e la Raccomandazione 11 (1995) del Congresso delle Autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa; le raccomandazioni del Gruppo di Lavoro di esperti MG-S-Rom (ora sostituito dall'*ad hoc Committee of Experts on Roma Issues* – CAHROM), poi adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; le relazioni del Commissario del Consiglio d'Europa per i diritti umani, Thomas Hammarberg, l'ultimo dei quali risale al settembre 2011, conseguente il suo ultimo viaggio in Italia nel maggio 2011; i pareri, le raccomandazioni e le dichiarazioni pertinenti del Consiglio d'Europa, quali le conclusioni della riunione di alto livello del Consiglio d'Europa sui Rom, svoltasi a Strasburgo, il 20 ottobre 2010; nonché il quarto ed il quinto rapporto annuale del Comitato europeo del Consiglio d'Europa contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI), pubblicati in giugno, sia nel 2010 che nel 2011, ed in particolare la Raccomandazione di politica generale specifica sui Rom, dell'ECRI, la n.13 del 24 giugno 2011, con cui rileva la persistenza di profonde discriminazioni in danno dei Rom. Si ricorda, inoltre, la giurisprudenza di settore della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: Assenov ed altri contro la Bulgaria, 28/10/1998; Velikova contro la Bulgaria, 18/05/2000; Chapman contro il Regno Unito, 18/01/2001; Conka contro Belgio, causa 51564/02 del 5 febbraio 2002; Accordo giudiziale Suljmanovic c.Italia, n. 57574/00 e 57575/00 del 2 novembre 2002; Anguelova contro la Bulgaria, 13/06/2002; Connors contro il Regno Unito, 27/05/2004; Balogh contro l'Ungheria, 20/07/2004; Molnar contro l'Ungheria, 05/10/2004; Sidjimov contro la Bulgaria, 27/01/2005; Nachova contro la Bulgaria, 06/07/2005; Moldovo ed altri contro la Romania, del 12/07/2005; Bekos e Koutropoulos contro la Grecia, 13/12/2005; Caso di D.H. ed altri contro la Repubblica Ceca, 07/02/2006; Caso di Secic contro la Croazia, 31/05/2007; Caso di Udorovic contro l'Italia, 18/05/2010.

¹³ Si ricordano i documenti di settore elaborati in seno al Consiglio d'Europa: COE-Consiglio d'Europa. Raccomandazione CM/Rec(2009)4, *On the education of Roma and Travellers in Europe*; Consiglio d'Europa. Raccomandazione (2006)10 del Consiglio dei Ministri, *On Better Access to Health Care for Roma and Travellers in Europe*; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n. 1557 (2002), adottata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il 25 aprile 2002; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n. (2000)4 sulla scolarizzazione dei fanciulli Rom e Sinti in Europa, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, il 3 febbraio 2000, durante la 696esima riunione dei delegati dei Ministri; Consiglio d'Europa. Risoluzione 249 – 1993, “i Rom e i Sinti in Europa: ruolo e responsabilità delle autorità locali e regionali”, adottata dal Consiglio d'Europa nel 1993 (conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa, Strasburgo 16 e 18 marzo 1993); Consiglio d'Europa. Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Raccomandazione 1203 (1993) relativa ai Rom e Sinti in Europa (testo approvato dall'Assemblea il 2 febbraio 1993); Consiglio d'Europa. Risoluzione concernente la scolarizzazione dei figli dei Rom, dei Sinti e dei girovaghi, adottata dal Consiglio d'Europa insieme ai ministri della pubblica istruzione, il 22 maggio 1989; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n.(84) 18 rivolta agli Stati-membri sulla formazione degli insegnanti ad una educazione per la comprensione interculturale in particolare in un contesto di emigrazione, adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, il 25 settembre 1984, durante la 375ª riunione dei delegati dei Ministri; Consiglio d'Europa. Raccomandazione n.(83)1, relativa ai nomadi apolidi o di nazionalità indeterminata, adottata dal comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 22 febbraio 1983, nella 356ª riunione dei delegati dei ministri; Consiglio d'Europa. Risoluzione (75) 13 contenente raccomandazioni sulla situazione sociale dei nomadi in Europa; I due reclami collettivi presentati al Comitato Europeo dei Diritti Sociali, presentati tra il 2010 ed il 2007, rispettivamente, dal Center on Housing Rights and Evictions e dallo European Roma Rights Centre (25 giugno 2010 e 7 dicembre 2005); I pareri del Comitato consultivo sulla Convenzione quadro sulla protezione delle minoranze nazionali, l'ultimo dei quali risale al 2011. Il Rapporto del Consiglio d'Europa, intitolato “*Ensuring access to rights for Roma and Travellers. The role of the European Court of Human Rights. A handbook for lawyers defending Roma and Travellers*”; I Rapporti di T. Hammarberg a seguito delle sue visite in Italia, tra il giugno 2008, il gennaio 2009 ed il maggio 2011; i Rapporti sull'Italia del Comitato europeo contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI), l'ultimo dei quali sarà pubblicato a fine febbraio 2012.

¹⁴ Nel 1994, l'OSCE creò un Punto di contatto su Rom e Sinti, in seno all'ODIHR, per poi adottare un Piano d'Azione ad hoc nel 2003. Tale Organizzazione ha, negli anni, monitorato la situazione negli Stati-membri, anche attraverso visite ad hoc: l'ultima di questo genere in Italia risale al 2008. In termini documentali, si riportano i seguenti Testi: OSCE - Decisione OSCE 8/2009, intitolata “*Enhancing OSCE efforts to ensure Roma and Sinti sustainable integration*”; Decisione OSCE 6/2008 sul “*Potenziamento delle iniziative dell'OSCE volte ad attuare il Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area OSCE*”; Decisione OSCE 3/03 relativa al Piano d'azione per migliorare la situazione dei Rom e dei Sinti nell'area dell'OSCE; OSCE-ODIHR “*Assessment of the Human Rights Situation of Roma and Sinti in Italy*”; OSCE-ODIHR: “*Police and Roma and Sinti: Good Practices in Building Trust and Understanding*”; OSCE-ODIHR: “*Building the Capacity of Roma Communities to Prevent Trafficking in Human Beings*”; OSCE-ODIHR: “*Sustainable Policies for Roma and Sinti Integration*”; OSCE-ODIHR: “*Implementation of the Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area*”; OSCE report, intitolato: “*Assessment of the human rights situation of Roma and Sinti in Italy – report of a fact-finding mission to Milan, Naples and Rome*”.

¹⁵ Entrata in vigore nel 2010 - in base al Trattato di Lisbona - è equiparata agli altri Trattati comunitari.

religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”.

In attuazione delle norme sopra menzionate, le Istituzioni europee hanno coerentemente adottato una serie di misure volte alla lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'intolleranza, nonché al rafforzamento della coesione sociale ed, in particolare, alla protezione delle minoranze, comprese le comunità RSC nell'Unione Europea.

Nel nostro Ordinamento giuridico, il concetto generale di minoranza in Italia è legato alla peculiarità linguistica e trova il suo fondamento nell'articolo 6 della Costituzione: “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”. A seguito di un non facile dibattito parlamentare, la Legge n. 482 del 15 dicembre 1999 recante “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche-storiche” riconosce e tutela dodici minoranze linguistiche: albanese, catalana, germanica, greca, slovena, croata, francese, franco-provenzale, friulana, ladina, occitana e sarda (tenendo conto sì de criteri linguistico-storici, ma soprattutto del criterio della territorialità/stanzialità - in pratica, della *localizzazione in un dato territorio*). Nell'interpretazione dell'articolo 6 è prevalso il principio della “territorialità”, che di fatto esclude dal dettato normativo, la minoranza Rom, in quanto “minoranza diffusa”, ossia priva di una concentrazione territoriale stanziale, riconoscibile¹⁶.

Un tentativo di modifica si è avuto solo in tempi recenti con la proposta di Legge n. 2858, presentata alla Camera dei Deputati, nel luglio del 2007. La proposta, poi decaduta con la fine anticipata della Legislatura, proponeva l'estensione delle disposizioni di tutela delle minoranze linguistiche-storiche, previste dalla Legge n. 482/99, alle minoranze dei Rom e dei Sinti, recependo i principi della “Carta europea delle lingue regionali o minoritarie”, che riconosce le “lingue non territoriali” come lo *yiddish* e il *romanè*. Le ultime Legislature, inclusa l'attuale, sono state e sono caratterizzate da intensi dibattiti sull'opportunità di includere le comunità Rom, Sinte e Caminanti (RSC) tra le minoranze linguistiche nazionali, in base alla Legge n. 482/99, o piuttosto di adottare delle misure legislative nazionali *ad hoc e/o omnibus*. I disegni e le proposte di legge, più recenti, introdotti nel corso dell'attuale Legislatura, la XVI sono:

- **A.S. 2558** “Modifiche alla legge 20 luglio 2000, n.211, in materia di “Estensione del Giorno della Memoria al popolo dei Rom e dei Sinti”;
- **A.S. 2562** “Modifiche alla legge 15 dicembre 1999, n.482, in materia di riconoscimento e di tutela della minoranza linguistica storica dei Rom e dei Sinti”¹⁷;
- **P.d.L. n. 4446**, per: “L'integrazione scolastica dei giovani Rom”¹⁸.

Su tale tematica vi sono state anche varie indicazioni giurisprudenziali, tra cui si ricordano le più recenti sentenze delle Corti superiori, nazionali:

- La sentenza della Corte Costituzionale, n. 159/2009 - che ha riaffermato l'importanza della Convenzione-quadro sulla tutela delle minoranze, promossa dal Consiglio d'Europa; e le sentenze n.170/2010 e n.88/2011;
- L'ordinanza del Consiglio di Stato n. 6400 del 25 agosto 2009 e la recentissima sentenza del Consiglio di Stato n.6050 del 16 novembre 2011, che è intervenuta con riguardo alla c.d. “Emergenza Nomadi”;

¹⁶ Si rinvia a Dell'Agnese, Vitale 2007 e Loy 2009, citati da Catania D. e Serini A, in Circuiti della Separazione, Armando Editore, UNAR, Roma, 2011.

¹⁷ Per un approfondimento, si fa rinvio all'Indagine del Senato della Repubblica – Commissione Straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, intitolata “Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti, in Italia”, del 9 febbraio 2011.

¹⁸ Presentata dalla parlamentare del Partito democratico, Maria Letizia De Torre, e sottoscritta anche, tra gli altri, dal vicepresidente della Camera Maurizio Lupi, nell'agosto 2011.

- Le sentenze della Corte di Cassazione: La sentenza n.151 del 16 gennaio 2009; La sentenza n. 25598 del 24 marzo 2009; La sentenza n.17562 del 24 aprile 2009;La sentenza n. 41819 del 10 luglio 2009.

In particolare la sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16 novembre 2011 ha dichiarato l'illegittimità del Decreto del 21 maggio 2008 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, avente ad oggetto lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lombardia e Lazio, nominando altresì Commissari delegati e, conseguentemente, degli atti di esercizio dei poteri emergenziali di protezione civile.

Alla luce di quanto suindicato, si riconosce la necessità di adottare nuove iniziative, in accordo con gli Enti locali. Infatti, la realizzazione di politiche sociali di inclusione dei Rom è, e resta, di competenza degli Enti territoriali; pertanto, Comuni, Province e Regioni proseguiranno nel loro impegno con il supporto dei Prefetti in sede locale e del Ministero dell'Interno. Quest'ultimo sosterrà le attività ed i progetti da realizzare, a livello locale, anche incoraggiando l'utilizzo dei Fondi FSE e FESR messi a disposizione dall'UE, a favore di politiche di integrazione sociale.

2.3 Il dibattito comunitario

Il dibattito comunitario caratterizzato da incontri, risoluzioni, analisi di documenti specifici sulla materia è culminato nel *EU Framework for National Roma Integration Strategies – la c.d. Cornice Comunitaria per le Strategie di Integrazione Nazionale dei Rom (5 aprile 2011)*, che prevede un impegno, senza precedenti, per tutti gli Stati-membri dell'Unione Europea, in materia di promozione dell'inclusione delle comunità Rom, nei rispettivi territori nazionali. Tale iniziativa è stata accolta, con favore, da tutti gli Stati-membri dell'UE, che non hanno mancato di sottolineare la necessità di una rapida realizzazione (*implementation*).

Sollecitazioni in tal senso già erano giunte dall'Unione Europea, tra queste: la promozione di un Forum di scambio e collaborazione tra Istituzioni comunitarie e governi degli Stati-membri (*European Platform for Roma Inclusion*); l'adozione dei 10 Principi (*Common Basic Principles for Roma Inclusion*), che forniscono un quadro di riferimento per i *policy-makers* su come sviluppare iniziative di successo; la modifica dell'art.7(2) del Regolamento del FESR al fine di cofinanziare con il Fondo Sociale, la costruzione o ristrutturazione di alloggi nelle aree urbane e rurali, come parte di un percorso integrato a supporto dell'inclusione dei Rom; il finanziamento di progetti-pilota sull'inclusione dei RSC (5 milioni di euro), l'educazione primaria, l'auto-imprenditorialità, il microcredito e le campagne di sensibilizzazione; l'organizzazione di *High Level Meetings* per promuovere l'utilizzo dei Fondi strutturali a favore dell'inclusione dei RSC.

Nella medesima cornice, occorre ricordare che, nel marzo del 2009, il Parlamento Europeo aveva adottato una risoluzione sulla situazione sociale delle popolazioni Rom e sulla loro possibilità di accesso al mercato del lavoro, incentrata sulle modifiche legislative, in ambito europeo, necessarie per contrastare l'esclusione dei Rom dal settore lavorativo ed impostare una politica coordinata europea, volta a migliorare le condizioni di vita delle comunità Rom per il raggiungimento di tre fondamentali obiettivi:

- Il miglioramento delle opportunità economiche per i RSC;
- La creazione di capitale umano spendibile nel mondo del lavoro;
- L'incremento delle risorse per lo sviluppo delle condizioni di vita delle comunità RSC.

Il Parlamento europeo nel porre l'accento sulla necessità di accrescere le possibilità di accesso ad un livello più elevato di educazione e formazione per minori e adolescenti RSC ha auspicato che vi siano maggiori sforzi da parte delle Autorità nazionali, anche con politiche specifiche di microcredito o con l'ausilio di strumenti sussidiari all'integrazione e all'inclusione dei RSC.

In tale contesto, si ricorda il **Network EURoma** e le connesse attività della Rete nazionale. Dal 2008 l'Italia, nell'ambito delle attività transnazionali previste nei propri PON, aderisce al Network europeo sull'inclusione dei RSC promosso dall'Unità FSE del Ministero del Lavoro e Affari sociali spagnolo, a partire dall'esperienza maturata in Equal. Nel Network, insieme ad altri dodici Stati-membri, l'Italia, partecipa: al *Management Committee* attraverso la DG Politiche Attive e Passive del Lavoro (PAPL), la DG Immigrazione e delle Politiche dell'Integrazione del Ministero del Lavoro e l'UNAR; e nei gruppi di lavoro "Occupazione" e "Inclusione sociale". Il Network si propone di incrementare l'utilizzo dei Fondi strutturali da parte delle Istituzioni dei Paesi per azioni di inclusione sociale della comunità Rom e di fornire ai *policy-makers* indicazioni per programmare interventi più efficaci, promuovendo lo scambio di buone pratiche e di informazioni sulle iniziative in corso tra quanti operano sul tema dei Rom.

L'Italia partecipa, dunque, al Network europeo EURoma, per contribuire a promuovere il confronto e la condivisione delle informazioni relative ad iniziative realizzate, anche sul territorio nazionale, in favore della comunità RSC.

Già dal 2008, la DG POF del Ministero del Lavoro ha promosso la costituzione di una *Rete nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa dei RSC*, alla quale hanno aderito diverse Amministrazioni, centrali e regionali. A livello centrale, hanno partecipato la DG PAPL e la DG Immigrazione e l'Ufficio del Consigliere Diplomatico del Ministero del Lavoro, il Ministero degli Affari Esteri (DG per l'Integrazione Europea), il Ministero dell'Interno (DG Diritti civili, la cittadinanza e le minoranze), il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dello Sviluppo economico, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR). Inoltre, hanno aderito - come autorità di gestione dei POR FSE - le Regioni Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Sardegna, Liguria, Prov. Autonoma di Bolzano, oltre a Tecno-struttura delle Regioni. Infine, hanno aderito alla rete esponenti di Università, di alcune Associazioni impegnate sulle tematiche dello svantaggio e rappresentative delle comunità Rom. A livello nazionale, questa Rete ha rappresentato fino ad oggi l'unico strumento di raccordo e di coordinamento di diversi soggetti e organismi che operano sul territorio regionale e nazionale e che gestiscono finanziamenti dedicati a favore delle comunità RSC.

2.4 I dieci principi fondamentali di inclusione sociale

Si stima che le comunità di Rom, Sinti e Caminanti (RSC) presenti nell'Unione Europea, siano circa 10/12 milioni, articolati in gruppi fortemente eterogenei, che rendono difficile un approccio univoco. Richiedono piuttosto l'adozione di strategie, che tengano conto dei diversi contesti - geografici, economici, sociali, culturali e giuridici - in cui si collocano. Come più volte sottolineato nelle sedi europee, la condizione di molti Rom, Sinti e Caminanti continua ad essere caratterizzata da discriminazione, esclusione sociale e povertà estrema. Si tratta di una molteplicità di problemi (*multiple and mutually reinforcing problems*), per risolvere i quali la Strategia comunitaria propone di promuovere il *mainstreaming* della c.d. questione RSC in tutte le politiche sia a livello europeo che nazionale, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, occupazione, salute e riqualificazione e desegregazione dell'alloggio, secondo un approccio integrato e sostenibile, nel medio-lungo termine (e non dunque secondo un approccio per progetti nel breve periodo). Come accennato, nel 2009¹⁹, a conclusione dell'Incontro di Cordoba, sono stati approvati i *10 Common Basic Principles on Roma Inclusion*. L'obiettivo dei "10 principi" è di offrire alle Istituzioni dell'Unione Europea e agli Stati-membri, una guida per le politiche volte all'inclusione

¹⁹ Come abbiamo ricordato, l'anno prima, nel 2009, l'interazione tra la Commissione Europea e gli Stati-membri aveva portato ad un'altra importante iniziativa in ambito europeo: la creazione della *European Platform for Roma Inclusion*, che si riunì a Praga per la prima volta, il 24 aprile 2009, sotto la Presidenza di turno dell'Unione Europea (Repubblica Ceca), le Presidenze UE del semestre precedente e del semestre successivo (Troika), esperti dei Paesi membri e delle Organizzazioni Internazionali, quali il Consiglio d'Europa, la Banca Mondiale, UNDP e l'OSCE, e i rappresentanti della Serbia. In Serbia, peraltro, si sono svolti tra il 2008 e il 2009 i lavori di un altro progetto: la *Decade per l'Inclusione dei Rom 2005-2015*, aperta anche a Paesi non europei.

dei Rom. Malgrado i “Principi” rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista giuridico, gli Stati si sono impegnati ad adottarli come piattaforma di base per future iniziative.

I c.d. “10 principi fondamentali” prevedono: politiche costruttive, pragmatiche e non discriminatorie; approccio mirato, esplicito, ma non esclusivo; approccio interculturale; integrazione generale; consapevolezza della dimensione di genere; divulgazione di politiche basate su dati comprovati; uso di strumenti comunitari; coinvolgimento degli Enti regionali e locali; coinvolgimento della società civile; partecipazione attiva dei RSC.

I *Common Basic Principles* sono da applicarsi sia nella definizione ed attuazione di politiche per promuovere la piena inclusione dei RSC sia nella definizione ed attuazione di politiche per la difesa dei diritti fondamentali, in modo da contrastare la discriminazione, la povertà e l'esclusione sociale e, viceversa, sostenere l'uguaglianza di genere ed assicurare l'accesso all'educazione, al diritto all'alloggio, alla salute, al lavoro, ai servizi sociali, alla giustizia, allo sport e alla cultura (anche nelle relazioni tra l'UE e i Paesi-terzi).

2.5 La presenza dei Rom, Sinti e Caminanti in Italia: problematiche demografiche, analisi statistiche, flussi migratori e status giuridico

Il Consiglio d'Europa²⁰ ritiene che il tasso numerico delle popolazioni RSC in Europa si attesti intorno alle 11.155.000 unità. Allo stato attuale, la Romania è il Paese con la maggiore presenza di membri delle comunità RSC (1 milione e 800 mila persone). Dati rilevanti si registrano altresì in Spagna, dove i membri delle comunità RSC sono circa 800 mila; laddove in Ungheria e Bulgaria vi sono tra le 700 mila e le 750 mila unità. Secondo il Consiglio d'Europa²¹, in Italia sarebbero stanziati circa 170-180 mila Rom. Considerata, tuttavia, la ricordata composizione eterogenea delle popolazioni RSC, appare evidente che il dato numerico reale delle comunità effettivamente presenti in Europa e in Italia non è né univoco, né definitivo²².

In occasione della prima indagine di settore voluta dalla **Commissione Straordinaria del Senato della Repubblica per la tutela e la promozione dei diritti umani** è emerso infatti: “*un vuoto di conoscenza, dovuto in parte all'impossibilità di eseguire censimenti su base etnica, ma anche, in parte, a causa di una certa reticenza a dichiarare un'identità fortemente stigmatizzata*”.

Secondo il Rapporto “*No data – No progress (del giugno 2010)*”, nella cornice della *Decade of Roma Inclusion, 2005-2015*: “*La carenza di dati sulle comunità Rom rimane il maggiore ostacolo*”, per valutarne le condizioni di vita ed analizzare l'impatto delle misure e politiche nazionali di riferimento.

Come osservato dalla suindicata Commissione: “*Senza statistiche disaggregate risulta difficile stabilire obiettivi, determinare gli strumenti in grado di perseguirli e fare valutazioni sull'impatto delle singole decisioni. Una migliore conoscenza sul mondo Rom e Sinti è necessaria per spezzare il circolo vizioso dell'ignoranza e del pregiudizio: l'ignoranza infatti genera pregiudizi, i pregiudizi alimentano l'ignoranza*”²³.

Ad esempio, per quanto riguarda l'Italia, il Consiglio d'Europa stimava, nel settembre 2010, la presenza media di circa 140.000 Rom, dato da intendersi come indicativo di una presenza tra le 110.000 e le 180.000 unità, corrispondenti allo 0,23% della popolazione totale. Tale dato risulta peraltro confermato dall'indagine condotta dalla Commissione Straordinaria del Senato per la tutela

²⁰ Pubblicazione del Consiglio d'Europa, “*Number of Roma and Travellers in Europe, July 2008 Update*”. Su http://www.coe.int/t/dg3/romatravellers/default_en.asp

²¹ che dal 1995 ha istituito una Commissione di esperti incaricata di studiare la situazione dei Rom negli Stati-Membri. La *Committee of Experts on Roma and Travellers* del Consiglio d'Europa è stata istituita nel settembre del 1995 ed è un organo intergovernativo ad hoc, creato per affrontare le varie questioni relative alla popolazione Rom. Si riunisce regolarmente due volte l'anno e la sua composizione è mista, con rappresentanti degli Stati membri, delle Organizzazioni Internazionali e della società civile.

²² *Op. cit. supra* in nota 9 (Dell'Agnese, Vitale 2007).

²³ *Op. cit. supra* in nota 13.

e la promozione dei diritti umani²⁴. Nel 2010, secondo il Ministero del Lavoro erano presenti in Italia circa 130.000/150.000 Rom e Sinti, di cui all'incirca 70.000 italiani²⁵. Secondo un recente studio, dall'analisi comparata dei dati a disposizione nel 2010, risulta che:

- I Rom, Sinti e Caminanti di tutte le età corrispondano allo 0.22 - 0.25% del totale della popolazione italiana;
- La percentuale dei minori RSC al di sotto dei 16 anni (45%) è tre volte superiore rispetto alla media nazionale (15%) per lo stesso gruppo di età;
- La percentuale dei RSC ultrasessantenni (0,3%) corrisponde a circa un decimo della media nazionale per lo stesso gruppo di età (25%).

Inoltre, la compresenza di molteplici fattori di natura sociale, linguistica, etnografica, demografica, geografica culturale-religiosa e lavorativa non facilita, peraltro, l'analisi di alcuni rilevanti cambiamenti, quali gli spostamenti interni, i flussi migratori e gli insediamenti.

Le popolazioni Rom, originarie dell'India, sono presenti in Italia da più di seicento anni.

Fra i più antichi documenti storici che ne testimoniano l'arrivo, vi sono quelli riguardanti il passaggio per Forlì (anno 1422) e per Fermo (1430) di un gruppo di circa duecento "indiani" diretti a Roma per ottenere indulgenza e protezione dal Papa, ma è probabile che altri gruppi avessero già raggiunto le coste del Sud, dalla Grecia.

Più che un'unica lingua, di origine indo-ariana, i vari gruppi sparsi per l'Europa parlano dialetti *romani*, che, seppure influenzati dalle lingue locali e comprendenti una grande quantità di vocaboli stranieri, presentano una notevole unità lessicale. Mentre i Rom ed i Sinti stanziati in Italia parlano i dialetti *romani*, i Caminanti stanziati presso Noto hanno adottato il dialetto locale.

Due i gruppi maggiormente diffusi: i Rom (residenti in tutte le Regioni italiane) e i Sinti (soprattutto nel Nord e nel Centro). Vi è poi la comunità dei Caminanti, che – come anticipato – sono prevalentemente sedentarizzati in Sicilia, presso la città di Noto.

Si stima che: "le popolazioni Rom di antico insediamento sedentarizzate nelle diverse Regioni del Centro-Sud ammontano, unitamente ai Caminanti siciliani, a circa 30 mila unità ed altrettanti risultano essere i Sinti residenti nell'Italia del Centro-Nord: Sinti piemontesi, stanziati in tutto il Piemonte (anche se, al 2004, i Sinti in Piemonte sarebbero meno della metà del totale delle comunità presenti in loco); Sinti lombardi, presenti in Lombardia, in Emilia e parte anche in Sardegna; Sinti mucini; Sinti emiliani, nella parte centrale dell'Emilia Romagna; Sinti veneti, presenti nel Veneto; Sinti marchigiani, presenti nelle Marche, nell'Umbria e nel Lazio; Sinti gäckane, immigrati dalla Germania, attraverso la Francia, in tutta l'Italia centro-settentrionale; Sinti estrekhària in Trentino-Alto Adige (e in Austria); Sinti kranària, nella zona del Carso (e in Carnia); Rom calabresi, stabilitisi da secoli in Calabria; Rom abruzzesi, presenti sin dal XIV secolo e diffusi oltre che in Abruzzo e Molise, anche nel Lazio, in Campania, in Puglia e nelle Marche (un nucleo consistente si trova anche a Milano e in altre città del Nord); Ròmje celentani, presenti nel Cilento; Ròmje basalisk, presenti in Basilicata; Ròmje pugliesi, stanziatisi in Puglia".

Come anticipato, la situazione demografica attuale è il risultato di diverse ondate di flussi migratori iniziati tra il XV ed il XVI secolo e sviluppatisi in modo particolare, a cavallo tra il XX ed il XXI secolo²⁶.

Alla fine del XIX secolo e soprattutto tra il primo e il secondo dopo-guerra sono giunti dall'Europa orientale circa 7 mila Rom *harvati*, *kalderasha*, istriani e sloveni (secondo flusso migratorio). Mentre un terzo gruppo (terzo flusso migratorio) ben più consistente di circa 40mila

²⁴ Si veda Strati F., "ITALY- Promoting Social Inclusion of Roma - A Study of National Policies", Studio Ricerche Sociali (SRS), 2011.

²⁵ Iaddove secondo la Comunità di Sant'Egidio, l'ANCI, l'UNIRSI e l'Opera Nomadi (queste ultime, quali Organizzazioni Non-Governative di settore) vi sarebbero all'incirca 160.000 presenze (al 2010). *Ibidem*

²⁶ Sui diversi flussi migratori, cfr. Liégeois 1995; Brunello 1996; Viaggio 1997; Franzese 1999; Piasere 2004; De Vaux, DeFolletier 2003; Scalia 2006, citati da Catania D. e Serini A. (a cura di), Il circuito del separatismo Buone pratiche e linee guida per la questione Rom nelle Regioni Obiettivo Convergenza, Armando Editore, Collana UNAR, Diritti Uguaglianza Integrazione, Roma, 2011.

Rom *xoraxanè* (musulmani provenienti dalla ex-Jugoslavia meridionale), Rom *dasikhanè* (cristiano-ortodossi di origine serba, macedone e croata), Rom *Arlija/Siptaira* (di origine kosovara e macedone), e Rom romeni arrivò in Italia negli anni '60 e '70.

Nel secondo dopo-guerra l'Italia presentava già una complessa geografia di gruppi, molti dei quali ben integrati nel settore agricolo sia nelle Regioni del Nord Italia (come nel caso dei Sinti residenti nella valle del Po) sia nelle Regioni del Sud.

Tale processo di integrazione venne tuttavia compromesso dall'industrializzazione e dalla meccanizzazione dell'agricoltura nel Centro-Nord e nel Nord-Est, che costrinse le comunità Rom e Sinti a spostarsi verso le città di medie e di grandi dimensioni.

Vi è poi un ultimo rilevante flusso migratorio (il quarto), che è tuttora in corso, seppur con fasi alterne, a seguito: del crollo dei regimi comunisti nei Paesi dell'Europa dell'Est (1989-1991); della guerra nei Balcani; ed in tempi più recenti, a seguito dell'allargamento dell'UE ad Est (con arrivi soprattutto dalla Romania e dalla Bulgaria). Più in particolare i Rom romeni sono arrivati in maniera numerosa dalla fine degli anni '90 in poi; mentre i Rom bulgari, che costituiscono un gruppo a sé, sono arrivati soprattutto in tempi più recenti.

Nei primi anni '90, i flussi migratori hanno riguardato soprattutto i Rom provenienti dalla Serbia, dal Kosovo e dal Montenegro. Si stima che, dal 1992 al 2000, siano giunti in Italia dalla ex-Jugoslavia, dall'Albania e dalla Romania, circa 16 mila Rom, disseminati su tutto il territorio nazionale. A seguito della creazione di nuovi Stati nei Balcani, molti di loro risultano, tuttora, in stato di apolidia di fatto (anche se ve ne è poi una parte, che possiede il passaporto ed è in situazione di regolarità amministrativa).

Soprattutto i Rom di ultima migrazione costituiscono una popolazione spesso mimetizzata con altri immigrati, in condizioni di disagio e svantaggio, ai margini delle città. La mancanza dei documenti di soggiorno aggrava la loro fragilità sociale, allontanandone le aspettative di integrazione e/o inclusione.

Come sopra sottolineato, sono oggi presenti in Italia, una media di circa 140 mila²⁷ persone tra Rom, Sinti e Caminanti (circa lo 0,23% della popolazione), in maggioranza minorenni e giovani, di cittadinanza italiana e per lo più stanziali.

Essi possono essere distinti in tre gruppi principali in relazione alla cittadinanza ed al periodo di immigrazione:

- un primo gruppo è composto da circa 70 mila persone (cittadini italiani) presenti in Italia da oltre 600 anni e distribuito su tutto il territorio nazionale;
- un secondo gruppo è costituito da circa 90 mila Rom balcanici (extra-comunitari) arrivati negli anni '90, in seguito soprattutto alla disgregazione della ex-Jugoslavia e stabilitisi principalmente nel Nord Italia;
- un gruppo di migrazione più recente composto di Rom di nazionalità romena e bulgara (cittadini europei) e presenti prevalentemente nelle grandi città (Milano, Torino, Roma, Napoli, Bologna, Bari, Genova).

A questi gruppi, si aggiungono i Rom irregolari, il cui numero non è stabilito ufficialmente. Ad esempio, la Prefettura di Roma ha rilevato la presenza sul territorio di 12-13 mila Rom irregolari a fronte dei 7.000 regolari residenti in una ventina di campi non autorizzati.

Particolare attenzione merita poi l'aspetto riguardante i minori RSC, molti dei quali si trovano, per le precarie condizioni di vita, ad entrare ben presto in contatto con il circuito penale minorile. I minori RSC presi in carico dai Servizi Minorili sono in prevalenza stanziali ed in maggioranza di origine Sinta.

²⁷ dato da intendersi come indicativo di una presenza tra le 110.000 e le 180.000 unità.

Fra i reati maggiormente ascrivibili ai minori RSC si collocano quelli contro il patrimonio, commessi spesso per una necessità di uscita dallo stato di bisogno in cui è costretto. Anche i reati connessi allo spaccio di sostanze stupefacenti vedono sempre più spesso coinvolti minori RSC.

In questo contesto, risulta problematico cercare di far rientrare il minore in un progetto di vita che comprenda una pianificazione nel tempo e comportamenti di adesione e di intervento costante, così come si richiede per la frequenza di un qualsiasi corso scolastico o di un corso di formazione: ciò, infatti, comporta sempre un sostegno sociale e familiare, che confermi la necessità, rinforzi la motivazione, partecipi ai successi, condivida le sconfitte riconvertendole in termini di crescita e di opportunità.

I collocamenti in comunità disposti con provvedimenti penali dall’Autorità giudiziaria minorile costituiscono una misura che rappresenta una valida opportunità d’inserimento a fronte delle disagiate condizioni sociali e familiari dei minori e che garantisce la residualità del ricorso alla detenzione. A questi ragazzi vengono, pertanto, solitamente applicate misure alternative alla detenzione in modo che gli stessi possano porre in essere attività finalizzate a concludere l’obbligo formativo con forme di recupero scolastico, ma anche di formazione-lavoro in forme flessibili adattate alla loro idea di tempo e di lavoro²⁸.

Occorre sottolineare, inoltre, che la presenza delle comunità Rom, Sinte e Caminanti sul territorio nazionale è particolarmente diversificata nelle c.d. aree rurali italiane.

Come già anticipato, nel secondo dopoguerra, *“l’Italia presentava una complessa geografia di gruppi gitani, molti dei quali ben integrati nel settore agricolo sia nel ricco Nord (come nel caso dei Sinti residenti nella valle del Po) sia nel Sud, interessato dalle trasformazioni messe in atto dalla riforma agraria”*.

Questo processo di integrazione viene messo in crisi dal progressivo e inarrestabile processo di trasformazione del settore agricolo, che comporta una crescente meccanizzazione e specializzazione delle fasi produttive e, di conseguenza, un’espulsione massiccia di manodopera, compresa quella dei Rom e dei Sinti, che riprendono a spostarsi verso le città di medie e grande dimensioni. Nonostante l’esodo dalle aree rurali, le principali monografie condotte recentemente su tali Comunità rilevano ancora una presenza, pur se frammentaria e diversificata, in questa tipologia di aree. Si tratta, prevalentemente, di aree a forte vocazione agricola, nelle quali si fa largo uso di manodopera a bassa professionalizzazione per alcune fasi della produzione²⁹. La presenza dei RSC si registra sia fra la manodopera agricola locale (gruppi familiari ormai stanziali in loco) che fra la manodopera immigrata, spesso occupata in modo irregolare.

In quest’ultimo caso, si tratta principalmente di manodopera proveniente dai Paesi dell’Europa dell’Est, e in particolare da Romania e Bulgaria. Va evidenziato come spesso detta manodopera tende a non dichiararsi Rom o Sinti, ma piuttosto a presentarsi in relazione alla nazionalità del Paese di provenienza. La macro-area rurale particolarmente interessata da questo

²⁸ Il Dipartimento per la Giustizia Minorile (D.G.M.), esercita la propria competenza in ordine alla tutela e alla protezione giuridica dei minori dai 14 ai 18 anni e, in particolare, su quelli sottoposti a procedimento penale da parte dell’Autorità Giudiziaria minorile, esercitando detto mandato, eventualmente, fino al compimento del loro 21° anno d’età. Esso opera attraverso 12 Centri Giustizia Minorile regionali e/o interregionali dai quali dipendono i seguenti Servizi Minorili: 25 Centri di Prima Accoglienza i quali ospitano i minorenni in stato di arresto, fermo o accompagnamento fino all’udienza di convalida entro 96 ore, con la custodia della Polizia Penitenziaria e la presenza di una équipe che acquisisce informazioni utili; 29 Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni i quali forniscono assistenza ai minorenni autori di reato in ogni stato e grado del procedimento penale e ne raccolgono elementi conoscitivi; 17 Istituti Penali per i Minorenni i quali assicurano la detenzione per custodia cautelare o espiazione di pena; 12 Comunità Ministeriali le quali assicurano l’esecuzione dei provvedimenti dell’Autorità giudiziaria, in particolare il collocamento in comunità e le misure di sicurezza, dove il minore osserva un programma educativo individualizzato. Le funzioni del Dipartimento per la Giustizia Minorile sono svolte sia nell’ambito dell’esecuzione penale, sia in quello degli aspetti inerenti la tutela di quel minore, tutela che riassume il compito di promozione e protezione dei suoi diritti.

²⁹ Il territorio rurale – che rappresenta circa il 70% della superficie nazionale – abbraccia una molteplicità di tipologie territoriali estremamente differenziate e caratterizzate da differenze nelle caratteristiche socio-economiche e ambientali. Per rispondere alle esigenze di individuare priorità di intervento nelle diverse aree rurali, per questa Strategia si è fatto ricorso alla definizione adottata dal nostro Paese per l’elaborazione del Piano Strategico Nazionale per lo sviluppo rurale (PSN) nell’ambito della programmazione comunitaria 2007-2013 del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR), definizione che ha tenuto conto dei rapporti con i più generali processi di sviluppo economico e sociale che caratterizzano l’Italia. In particolare, la zonizzazione proposta individua quattro macro-tipologie di aree: poli urbani, aree rurali ad agricoltura intensiva, aree rurali intermedie e aree rurali con problemi complessivi di sviluppo. Di seguito si descrivono le principali caratteristiche socio-economiche delle quattro macro-tipologie di aree rurali; segue l’indicazione dei principali aspetti che contraddistinguono la presenza delle comunità RSC nelle aree rurali, riconducendo le stesse alla macro-area rurale, che registra una maggiore presenza dei fenomeni rilevati

tipo di presenza afferisce a quelle aree con agricoltura di tipo intensivo e specializzato, con una particolare concentrazione in Puglia e in Campania.

Altra presenza delle comunità RSC nel settore agricolo è data, in alcuni contesti regionali, dall'esercizio di quelle attività correlate al *“commercio e la lavorazione della carne di cavallo e di altri animali (asini, muli); la loro presenza alle fiere ed ai mercati è costante e fondamentale. Oggi i commercianti di cavalli di un tempo sono diventati anche allevatori d'equini da macello, e molte delle numerosissime macellerie a specializzazione equina sono gestite da zingari”*. Alcuni di essi sono ormai indicati fra i principali mediatori delle fiere di bestiame del Centro-Italia (Rom abruzzesi). Nello stesso tempo, non mancano riferimenti ad alcuni centri rurali minori nei quali si registrano comunità RSC che conducono, ormai da più generazioni, una vita di tipo stanziale. Si tratta di gruppi, che non necessariamente sono occupati nel settore agricolo, ma trovano una loro collocazione nei vari settori produttivi che caratterizzano le aree rurali (artigianato, commercio, manifatturiero). Pur privilegiando i rapporti all'interno della propria comunità, i RSC che vivono in questi contesti sono solitamente ben inseriti nel tessuto sociale. In questo caso, la macro-area interessata è principalmente quella del Centro e Nord Italia.

Spesso le comunità RSC si insediano in aree e tipologie abitative dislocate sull'area periurbana, rientrando anch'essa nel contesto rurale: aree agricole abbandonate, cascine ormai in disuso, spesso di proprietà delle stesse amministrazioni urbane e messe a disposizione di questa minoranza in alternativa ai campi.

In alcuni casi, dette soluzioni abitative sono frutto di scelte private operate dagli stessi RSC e giustificate dal fatto che questa tipologia di insediamento risulta essere più consona ad accogliere gruppi familiari allargati. Di fatto, a fronte della carenza di opportunità occupazionali in loco, i RSC tendono a sviluppare forme di pendolarismo - che quotidianamente li spingono lontano dai luoghi in cui essi sono stanziati - alla ricerca di opportunità di guadagno. In questo caso, la macro-area interessata è principalmente quella dei poli urbani.

Più in generale, gli appartenenti a tali comunità si trovano ad affrontare una varietà di condizioni economiche ed abitative complesse. I Rom ed i Sinti sono ancora ampiamente considerati dal popolo italiano come una *“popolazione nomade”*, anche se la maggior parte di essi è rimasta stazionaria per lunghi periodi di tempo. Di conseguenza, molti RSC si sistemano o sono stati sistemati in campi, anziché in alloggi regolari: ciò limita le loro opportunità di inclusione/integrazione.

Come già sottolineato da molti Organismi internazionali, la collocazione prevalente delle comunità RSC nei c.d. *“campi nomadi”* alimenta la segregazione ed ostacola ogni processo di integrazione/inclusione sociale; ma anche laddove sono state riscontrate altre modalità abitative più stabili sono rilevabili forme di ghettizzazione e auto-segregazione, che ostacolano il processo di integrazione/inclusione sociale.

E' chiaro comunque, che l'esclusione sociale³⁰ vissuta da RSC ha motivazioni complesse e interrelate, che riguardano sia la società di accoglienza che le stesse comunità RSC. La generalizzata e pregiudizievole tendenza a legare all'immagine dei RSC, ogni forma di devianza e criminalità, risulta infatti, costantemente confermata sia nei sondaggi che tra l'opinione pubblica, connotando negativamente le comunità RSC, molto più frequentemente di qualsivoglia altra comunità. All'interno delle varie comunità RSC si ravvisano, dunque, situazioni giuridiche molto diverse, atteso che questi gruppi sono costituiti da cittadini italiani, cittadini dell'Unione Europea, cittadini di Paesi terzi e soggetti che, a seguito dell'evolversi di vicende geopolitiche, hanno perso la loro cittadinanza d'origine. Ognuno di questi gruppi costituisce una storia a sé³¹.

³⁰ Si anticipa che in materia di lotta all'esclusione sociale, lo scorso anno, è stato adottato il Piano di riforma nazionale per il 2011, che si pone come obiettivo la riduzione delle persone in condizione di povertà o esclusione sociale di 2, 2 milioni; ed ha previsto in materia di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, quale intervento prioritario, la promozione dell'occupazione e la rimodulazione della spesa a beneficio dei target di popolazione con i tassi più elevati di povertà: L'Italia riconferma l'obiettivo di riduzione della povertà contenuto nel PNR preliminare del novembre 2010.

³¹ *Op.cit.supra* in nota 2.

In particolare le comunità giunte in Italia negli anni '90, dopo la dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, in quanto profughi delle guerre balcaniche, non potendo dimostrare la loro identità, perché privi di documenti validi, devono essere considerati, perlopiù, apolidi di fatto (anche se vi è poi una parte di essi che possiede il passaporto ed è in situazione di regolarità amministrativa). Difficilmente possono diventarlo di diritto, essendo necessario, al momento della presentazione della domanda di riconoscimento dello stato di apolide, in via amministrativa, esibire il certificato di residenza ed il permesso di soggiorno.

Per la maggior parte dei Rom di ultimo ingresso, resta poi pendente la questione fondamentale della regolarizzazione. Per esempio per coloro che sono nati in Italia e vissuti nei campi, l'acquisizione della cittadinanza italiana, al compimento del diciottesimo anno, è ostacolata dall'impossibilità di produrre apposita documentazione, che attesti la residenza continuativa in Italia, per tutti i 18 anni. Per quanto riguarda gli apolidi "di nazionalità non determinata", che sono privi di permesso di soggiorno, è necessario che siano regolarizzati o che ricevano documenti non in deroga, ma identici a quelli degli altri cittadini.

La minaccia costante di espulsione dall'Italia, la relazione stretta tra permesso di soggiorno e contratto di lavoro, le difficoltà di accesso ai servizi di base (tra cui quelli socio-sanitari) costituiscono ostacoli concreti ad una positiva integrazione/inclusione sociale.

La presenza significativa di non italiani tra i Rom, Sinti e Caminanti solleva dei quesiti non solo relativi all'integrazione, ma anche e soprattutto con riguardo agli istituti dell'ammissione e della permanenza sul territorio nazionale.

Ricordando la cornice normativa internazionale ed interna, si riassumono di seguito le diverse situazioni giuridiche, relative a:

- RSC fuggiti dai Paesi extra-comunitari, in quanto vittime del conflitto o di persecuzioni interne, i quali hanno accesso a: il diritto di asilo; o a protezione sussidiaria; o a permesso di soggiorno, per motivi umanitari (D.Lgs. n. 251/1997), in attuazione della Direttiva comunitaria recante norme minime in materia di concessione dello *status* di rifugiato (Direttiva 2004/83/CE), nonché in osservanza della Convenzione di Ginevra sullo status dei rifugiati del 1951 (ratificata dall'Italia, con Legge n. 722/54). A tal proposito, occorre rilevare l'immediata applicabilità delle norme della Direttiva di cui sopra, che non può essere preclusa neanche in presenza di precedenti penali. Qualora non sia possibile riconoscere la protezione internazionale prevista dalle Direttive di settore ai Rom provenienti da Paesi, nei quali possono trovarsi esposti ad una discriminazione generalizzata o a trattamenti inumani, si potrà loro garantire il rilascio di un permesso di soggiorno, per motivi umanitari, ex art.5, comma 6, del T.U. sull'Immigrazione;
- RSC, cittadini di altro Stato-membro dell'Unione Europea, sottoposti all'applicazione degli obblighi comunitari, soprattutto in materia di libera circolazione, soggiorno e stabilimento, a cui si applica il D.Lgs. n. 30/2007, attuativo della Direttiva CE 2004/38/81 - qualora cerchino alloggio o un lavoro. Si ricorda, a tal proposito, che il Decreto suindicato è stato modificato dal D.Lgs. n.32/2008, con cui si riducono i motivi imperativi di pubblica sicurezza, che possono essere posti alla base di una eventuale decisione di allontanamento: questi "sussistono solo quando la persona da allontanare abbia tenuto comportamenti, che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica rendendo urgente l'allontanamento, perché la sua ulteriore presenza sul territorio è incompatibile con la civile convivenza";
- RSC, apolidi di fatto, poiché le norme nazionali vigenti rendono difficile l'accesso allo *status* di apolide (si rinvia all'approfondimento di cui sopra);

- RSC, cittadini extra-comunitari, che in via generale rientrano nelle norme in materia di immigrazione (T.U. sull'Immigrazione, D.Lgs. n.286/98, come più volte emendato e da ultimo integrato con le norme del c.d. pacchetto sicurezza)³²;
- RSC di cittadinanza italiana, per i quali è inoltre aperto il dibattito, se debbano essere riconosciuti come minoranza transnazionale e, quindi, con diritto di risiedere in qualsiasi Stato, oppure se, cittadini di pieno diritto di uno Stato, e debbano, dunque, essere soggetti, emigrando in altro Stato, alle norme che regolano il soggiorno degli stranieri³³;
- Vi è poi un'ulteriore situazione. La condizione dei figli degli stranieri, nati in Italia, a cui si applica la Legge sulla cittadinanza, ma solo in base a specifici e stringenti requisiti di legge (Legge n. 91/92). In pratica i giovani RSC, nati perlopiù nei campi, incontrano seri ostacoli nell'acquisizione della cittadinanza, a causa della difficoltà di produrre, al compimento del 18^o anno di vita, la documentazione richiesta³⁴.

Si osserva che la situazione giuridica degli stranieri, comunitari ed extra-comunitari, apolidi e rifugiati, è di per sé contraddistinta da elementi derogatori, rispetto alla condizione giuridica propria dei cittadini. Ma anche il possesso o l'acquisizione della cittadinanza non significa, tuttavia, parità di diritti e doveri con gli altri cittadini italiani.

In Italia, il **nodo centrale** resta quindi legato al **mancato riconoscimento di Rom, Sinti e Caminanti in quanto minoranza**, attraverso una legge nazionale *omnibus*, poiché, ad oggi, i Rom, i Sinti ed i Caminanti acquisiscono diritti *de jure* esclusivamente come individui; non hanno invece diritti in quanto "minoranza", perché non sono ancora disciplinati in tal senso, da un punto di vista legislativo.

³² In particolare la Legge n. 94/2009 fissa, *inter alia*, i presupposti specifici per l'iscrizione anagrafica nelle liste della popolazione residente, che, a sua volta, è *conditio sine qua non* per l'accesso ad essenziali diritti, quali l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica

³³ Cfr. *op.cit.supra* in nota 2 (Bonetti, pp. 17-124.)

³⁴ In relazione alla situazione dei minori RSC, si fa presente che, in applicazione del principio onusiano "dell'interesse superiore del fanciullo", si tende sempre più ad applicare l'art. 31, comma 3, del T.U. sull'Immigrazione, che prevede che il Tribunale minorile, per gravi motivi connessi allo sviluppo psico-fisico del minore, possa autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare irregolare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre norme di detto T.U. A tal proposito, la Corte di Cassazione è intervenuta con un'interpretazione estensiva di detto Articolo, affinché non si limiti solo alla salute psico-fisica del minore, ma anche, per esempio, per quanto concerne il diritto all'unità della famiglia.

3. PARITA' DI TRATTAMENTO E FENOMENI DISCRIMINATORI CONNESSI ALLE DIVERSE ABILITA', ALLA RELIGIONE, ALL'ETA' E ALL'ORIENTAMENTO SESSUALE

3.1 L'apertura del Contact Center alle altre discriminazioni

Per quanto riguarda le azioni di contrasto dei fenomeni discriminatori, dal mese di settembre 2010 l'attività del *contact center*, relativa alle discriminazioni basate sulla razza e l'origine etnica, è stata progressivamente ampliata agli altri fattori di discriminazione (disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere) per i quali si è iniziato a raccogliere e trattare sistematicamente le segnalazioni, realizzando anche un'azione di monitoraggio dei mezzi di informazione. A seguito dell'ampliamento delle competenze ai diversi fattori di discriminazione, sono state avviate dal mese di novembre 2011, a supporto del *contact center*, specifiche ed innovative attività di back office dedicati a disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere. Tali servizi di consulenza giuridica e supporto operativo, a seguito di espletamento delle relative procedure di evidenza pubblica, sono stati affidati dall'UNAR ad alcune delle maggiori associazioni nazionali di settore che operano in questi ambiti. Come già sottolineato, relativamente alle segnalazioni di discriminazioni di genere in ambito lavorativo pervenute al *contact center*, la trattazione dei casi viene effettuata in collaborazione con l'Ufficio della Consigliera nazionale di parità, con cui è stato siglato il 6 ottobre 2010 un apposito accordo di collaborazione operativo. Relativamente infine casi di discriminazione aventi rilevanza penale per i quali risulti necessaria l'acquisizione di elementi informativi da parte delle Forze dell'Ordine e/o che richiedano lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria, l'UNAR si avvale della collaborazione in atto con l'OSCAD (Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori) costituito presso il Ministero dell'Interno con atto del Direttore generale della Pubblica Sicurezza e con il quale è stato sottoscritto un importante Protocollo di intesa il 7 aprile 2011.

3.2 Segnalazioni, istruttorie e risultanza statistiche

Nel 2011, a fronte dell'incremento delle istruttorie trattate dall'Ufficio, il 12,2% (pari a 122 casi pertinenti su un totale di 1000) hanno riguardato i fattori di discriminazione relativi a disabilità, età, religione e convinzioni personali, orientamento sessuale e identità di genere. Se si analizza il dettaglio dei casi pertinenti per fattore di discriminazione (Tab.15), si rileva che sono predominanti le segnalazioni di atti discriminatori per orientamento sessuale e identità di genere (circa il 37%).

In particolare, si segnala che, alla luce delle attività dell'UNAR dirette a prevenire e contrastare la discriminazione nei confronti delle persone LGBT e del proficuo rapporto di collaborazione con le principali associazioni di settore, il dato è indicativo di una sensibilizzazione alle tematiche sempre più diffusa. A seguire, oltre un terzo delle istruttorie sono relative al fattore disabilità (31,5%), mentre quelle relative al genere rappresentano il 16,8%. Le discriminazioni per età, per religione e convinzioni personali rappresentano insieme circa il 15%.

Tabella 15 – Altri fattori di discriminazione – Dettaglio per fattore di discriminazione (casi pertinenti 2011 in valore percentuale).

FATTORI DI DISCRIMINAZIONE	2011
Disabilità	31,5
Orientamento sessuale e identità di genere	36,9
Genere	16,8
Età	7,8
Religione e convinzioni personali	7,0