

## **Inclusione di rom e sinti: missione possibile\***

Di Giovanna Zincone

### **Una chiave di lettura**

È giudizio prevalente non solo tra l'opinione pubblica, ma anche all'interno della classe politica, che integrare le minoranze rom e sinti sia una missione impossibile. Prima di gettare la spugna è necessario capire se e quanto scarsa sia l'integrazione di questi gruppi e rispetto a quali profili. Bisognerebbe anche formulare qualche ipotesi sulle specifiche difficoltà che s'incontrano in quest'impresa. E si dovrebbero rilevare sistematicamente le pratiche più innovative e valutarne gli esiti: la missione, così, apparirebbe meno impossibile. Purtroppo uno degli scogli che s'incontrano volendo immaginare una strategia d'inclusione, sta proprio nella carenza di ricerche empiriche sia rispetto alle condizioni delle minoranze rom e sinti, sia rispetto alle politiche adottate per migliorarle.

Seguo la via di chi non voglia gettare la spugna con gli scarsi mezzi conoscitivi a mia disposizione, lo faccio utilizzando una semplice mappa orientativa che ho proposto in passato per rilevare i livelli di integrazione degli immigrati e valutare le politiche pubbliche rivolte all'inclusione. Ritengo che anche rispetto alle minoranze rom, per affrontare il problema, si dovrebbero osservare tre aspetti dell'integrazione e porsi politicamente tre obiettivi corrispondenti.

Possiamo individuare il primo aspetto è quello dell'*integrità*. Occorre sia capire quanto siano protetti e come proteggere meglio i diritti fondamentali dei singoli individui appartenenti alla comunità, sia valutare quanto rispetto e dignità siano attribuiti alla comunità nel suo insieme. Si deve altresì tenere conto del fatto che la protezione di qualunque minoranza non può andare a scapito dell'integrità della

---

\* Questo articolo deriva da una memoria fatta per la Commissione Straordinaria per la Tutela e la Protezione dei Diritti Umani, che ho rivisto, integrato e aggiornato. Devo a Giovanni Picker, un giovane studioso esperto di rom, gran parte delle informazioni sulle esperienze e le misure adottate livello locale che ho citato.

maggioranza: sarebbe non solo ingiusto, ma costituirebbe politicamente un grave errore strategico.

Il secondo aspetto da valutare riguarda l'*interazione*. Si tratta di analizzare quanto conflittuali siano le relazioni tra la maggioranza e le minoranze in questione e individuare misure orientate a migliorarle. Il terzo aspetto concerne l'*impatto* sul sistema Paese. Bisogna capire quanto giovano, o danneggiano, l'intera collettività i comportamenti delle minoranze, ad esempio, in termini di contributo all'economia nazionale e di rispetto della legalità. Ma occorre anche valutare se e quanto le politiche pubbliche adottate o proposte siano in grado di favorire contributi positivi e scoraggiare comportamenti dannosi da parte delle minoranze, quanto esse aggravino o riducano i rischi di reazioni aggressive, quanto giovino o danneggino i profili democratici del nostro ordinamento giuridico, che conseguenze producano sull'immagine dell'Italia a livello internazionale.

È immediatamente evidente che, se applichiamo questa griglia interpretativa al caso rom, ci troviamo di fronte ad un drammatico fallimento e che a questo fallimento si debba porre rimedio. È doveroso non gettare la spugna.

Prima di passare a illustrare meglio i vari aspetti del fallimento, prima di proporre alcuni esempi di buone pratiche, vorrei fare una premessa, che riguarda una riflessione che, come si sarebbe detto un tempo, sta in monte. Si tratta di un'ipotesi azzardata sulla cultura rom, che ho tratto da quanto ho potuto osservare nel breve periodo in cui mi sono occupata di questo tema come Presidente della Commissione degli immigrati anche attraverso incontri con gruppi di loro, la visita di campi, la cura di un libro di memorie di un detenuto rom. Mi riferisco a un involucro culturale. È ovvio che si tratta di una generalizzazione, che quindi non concerne tutti i singoli individui della comunità, molti dei quali hanno già abbandonato quell'involucro culturale o sono desiderosi e pronti ad abbandonarlo, ed è altrettanto ovvio che le culture evolvono, in particolare se si consente loro di interagire positivamente con ambienti e stimoli esterni. Sappiamo inoltre che ci troviamo di fronte ad una realtà variegata: in termini di gruppi, originariamente denominati in base ai loro mestieri, e per quanto

riguarda le affiliazioni religiose (cattolici, ortodossi, protestanti, musulmani). Nel caso dei rom immigrati sono poi diverse le provenienze nazionali, diverse anche le consuetudini abitative che, per alcune nazionalità, non prevedono né nomadismo, né vita nei campi. Gli insediamenti possono includere anche altri gruppi emarginati o riguardare solo rom, i campi possono essere collocati in località urbane o suburbane piuttosto che nelle vicinanze di piccoli villaggi o possono essere molto isolati. Si tratta di differenze che generano difficoltà nell'affrontare con soluzioni standard gli obiettivi che ho prima citato. Infatti, la Comunicazione della Commissione Europea dell'aprile 2010 sull'integrazione dei rom individua quattro categorie sulla base della propensione o meno al nomadismo, sul tipo di insediamenti in cui vivono, sullo status giuridico e suggerisce di adottare misure differenziate.

La diversità di status giuridico (cittadini italiani, comunitari, non comunitari, rifugiati) costituisce una variabile fondamentale nella programmazione delle politiche. Proprio il fatto che la componente di cittadini italiani sia preponderante e che molto cospicua sia quella dei comunitari è un aspetto spesso ignorato, che ha suggerito in passato soluzioni ingenuamente drastiche e giuridicamente impraticabili, almeno in base al diritto italiano e comunitario attuali. Le molteplici diversità menzionate rendono pure molto azzardate le considerazioni che seguono.

Nonostante tutti questi caveat, avanzo ugualmente la mia spericolata ipotesi perché mi pare possa risultare utile a trovare soluzioni mirate. Mi sembra che, nell'interazione con i rom, ci troviamo di fronte ad una sorta di coabitazione tra culture temporalmente sfasate. Quando mi sono occupata di questo tema, mi è parso di cogliere, nella comunità rom, i tratti di una cultura premoderna dolorosamente inserita nella modernità. Mi sono sembrate premoderne le relazioni di genere, quelle tra genitori e figli, tra suocere e nuore, il carattere esteso delle famiglie, la propensione all'endogamia. Così pure mi è parsa antica la prevalente cultura orale e la conseguente trasmissione per questa via dei saperi e delle regole. Tale può apparire la riluttanza a utilizzare strumenti come la registrazione dei matrimoni, delle nascite, l'acquisizione di titoli di

proprietà sui terreni, così come il ricorso a giurì d'onore interni alla comunità piuttosto che ai tribunali ordinari. Premoderni si possono considerare l'uso dello spazio (volere vivere all'aria aperta e senza troppe costrizioni nei movimenti) e l'uso del tempo (la difficoltà ad accettare scansioni troppo rigide). I lavori di arrotino, di calderaio, di giostraio, come quelli circensi non trovano grandi opportunità nelle economie e nelle attività ludiche contemporanee. Così come premoderno mi è sembrato il valutare lo status all'interno della comunità in base alla capacità di mostrare opulenza, del non badare a spese, persino lo sprecare alla grande se si tratta di festeggiare e celebrare, ma anche la propensione a riutilizzare, a recuperare, a non sprecare nella quotidianità. Ho avuto l'impressione che noi gagè fossimo considerati ingenui schiavi del lavoro e dei suoi ritmi oppressivi, accumulatori di beni superflui, perché, per assenza di tempo libero, non siamo in grado di goderne. Secondo quest'ottica, la perdita di un po' di surplus inutilizzato non dovrebbe arrecare troppo danno. Purtroppo, tale discrepanza di fondo tra valori e regole interne alla comunità, e valori e regole esterne, può indurre in alcune frange una sorta di indifferenza alle regole, di abbandono anche del vecchio codice d'onore con il risultato di innalzare l'asticella della devianza verso reati più gravi. Di queste piccole frange criminali non mi occupo perché le politiche d'integrazione non sono rivolte a loro. Per lo stesso motivo non tratto dei rom già abbondantemente integrati, e, ovviamente, neanche di quelli di successo che purtroppo tendono a non farsi carico delle sorti dei membri della comunità rimasti indietro.

Lo schizzo che ho tracciato non riguarda quindi il pur variegato universo di cui stiamo parlando, ma solo quella parte 'intermedia' che si deve e si può integrare. È di questa fascia che dobbiamo occuparci perché pone difficili sfide e richiede soluzioni non banali. Inoltre, è proprio la loro cultura 'premoderna' che rivolge un implicito richiamo critico ai nostri moderni consumi ai nostri moderni ritmi di lavoro e di vita. Individuare soluzioni compatibili, ponti di congiunzione con la maggioranza sia sul piano pratico, sia su quello culturale non è facile. C'è, però, una soluzione certamente sbagliata: quella che ritiene accettabile far corrispondere a una cultura, per alcuni tratti premoderna,

condizioni di vita premoderne aberranti. Mi riferisco a soluzioni abitative indecorose, a servizi sanitari latitanti, ad accessi negati a beni primari come l'acqua corrente, a labili opportunità di istruzione per i bambini. Si può anche fingere di non vedere che la comunità rom registra una mortalità infantile più estesa, aspettative di vita più breve anche per gli adulti. È proprio questo che capita nel nostro Paese.

Le condizioni drammatiche dei rom non riguardano però solo l'Italia. Si tratta di un'emergenza europea, come è stato rilevato dal Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo. Rilievi specifici all'Italia sono giunti dalla Commissione Europea in merito al Pacchetto Sicurezza (decreto 92 del 2008) giudicato in contrasto con la direttiva (34 del 2004) sulla libera circolazione dei comunitari, perché il decreto avrebbe previsto l'espulsione di rom comunitari, e non la semplice intimazione a lasciare il Paese. L'espulsione è consentita solo per ragione di sicurezza nazionale, di salute ordine e pubblico, non per mancanza di reddito. Il Ministro Maroni si è adeguato ai richiami, anche se li ha considerati politicamente errati. Quindi l'Italia non è stata sottoposta a un procedimento d'infrazione. Come peraltro non lo è stata la Francia che, dopo l'exasperata ed esasperante reprimenda della commissaria Refting, nel settembre del 2010, ha corretto il tiro ritirando l'indicazione di dare priorità in tema di espulsioni ai rom, un'indicazione in contrasto con il principio di non discriminazione che vieta espulsioni non su base individuale, ma etnica. La Francia ha pure sostenuto che si trattava non di espulsioni, ma di rientri volontari attuati con incentivi in denaro. Ma sia la Francia che l'Italia vorrebbero la revisione della direttiva in modo da poter espellere, e non solo invitare ad andarsene, chi non ha i requisiti, tra cui, sembra, dovrebbe essere inserita la mancanza di fonti di reddito certe.

I governi italiani e francesi non sono in punizione dietro la lavagna e preparano una contromossa, ma siamo certi che, se la linea franco italiana passasse, si risolverebbero molti problemi? Non credo. Le espulsioni di massa sia coatte, sia incentivate sono costose e, nel caso dei comunitari, sono vanificate dalla facilità di rientrare. E certo le espulsioni non affrontano la questione umanitaria, il rispetto dell'integrità delle persone.

Il Trattato di Lisbona ha assegnato alla Carta Europea dei diritti Fondamentali, lo status di diritto comunitario equiparandola ai trattati. La Carta stabilisce principi che – come suggerisce la Comunicazione della Commissione Europea del 2010 sui rom – devono essere messi in pratica anche rispetto a questa minoranza, ma non pare che lo siano. Il Preambolo della Carta afferma che “l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’uguaglianza e della solidarietà”. La Carta Europea dei diritti fondamentali vieta qualunque forma di discriminazione, incluse quelle basate su “l’appartenenza a una minoranza nazionale” (articolo 21); obbliga a rispettare “la diversità culturale, religiosa, linguistica” (articolo 22); al fine di combattere l’esclusione sociale “riconosce e rispetta il diritto all’assistenza sociale e abitativa volte a garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali” e afferma che “ogni individuo che si sposti nell’Unione ha diritto alle prestazioni di sicurezza sociale e ai benefici sociali conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali” (articolo 34), stabilisce pure che “ogni individuo ha diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere le cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali e prassi nazionali” e aggiunge “nella definizione e nell’attuazione di tutte le politiche ed attività dell’unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana” (articolo 35). A suo tempo, la Carta Sociale Europea, approvata a Torino nel 1961, dava linee guida chiare, in particolare l’articolo 30 della seconda sezione *Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale*. “Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano a:

a) prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale e medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà e delle loro famiglie;

b) riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso.”  
Proviamo a osservare quanto siano stati applicati questi diritti in Italia per quel che riguarda le minoranze rom e cosa è stato fatto nel nostro Paese per migliorare la loro condizione.

### **Problemi aperti e tentativi di soluzione**

Anche se il mancato rispetto dei diritti umani delle minoranze rom non è un problema solo italiano, anche se non siamo stati oggetto di una procedura d'infrazione, tuttavia sul primo obiettivo dell'integrazione, vale a dire la tutela dell'integrità e del benessere fisico dei rom, l'Italia ha subito critiche particolarmente pesanti. La relazione periodica universale all'Italia del Consiglio per i diritti umani ha rivolto anche critiche sul tema specifico dei rom sia per le condizioni igieniche e sanitarie dei campi, sia per le modalità degli sgombri e dei censimenti, sia per le minori opportunità rispetto all'accesso a beni fondamentali, sia per atti di discriminazione. Il 10 e l'11 marzo 2010, l'alto commissario dell'ONU per i diritti Umani, Navi Pillay, ha visitato il nostro Paese. Le sue dichiarazioni sono state poco lusinghiere: “Sono rimasta profondamente scioccata dalle condizioni dei campi”, ha detto dopo aver visitato il campo di Via Marchetti a Roma. “Per un momento ho pensato di essere in uno dei Paesi in via di sviluppo più poveri e non in uno dei Paesi più ricchi al mondo”. L'Europarlamentare rom ungherese, Vittoria Mohacsi, in visita all'Italia nell'ottobre del 2008 ha affermato: “Ho attraversato l'Europa per analizzare le condizioni di vita dei rom e il loro grado d'integrazione. Non avevo mai assistito a violazioni di diritti umani così gravi come quelle che le istituzioni italiane rivolgono alla mia gente”.

Le pessime condizioni in cui molti rom sono lasciati vivere non nuocciono solo a loro. I tre obiettivi dell'integrazione (integrità, interazione, impatto) hanno, infatti, ovvie interrelazioni. Una minoranza tenuta in condizioni di vita degradanti non favorisce la nostra immagine internazionale, diventa oggetto di disprezzo, di discriminazioni e di aggressioni, da luogo quindi a relazioni altamente conflittuali. Un capitale umano esposto al degrado è tagliato fuori dal

mercato e offre un terreno fertile per attività criminali, produce quindi un impatto negativo sull'intero sistema in termini di costi economici (spreco di risorse umane) e di ordine pubblico.

Nell'ambito dell'integrità, del benessere fisico, delle opportunità di buona vita, i nodi da affrontare non riguardano solo l'abitazione e le condizioni igieniche, c'è il nodo della salute che, però, non è disgiunto dagli altri due. Alloggi precari e insalubri non aiutano a stare bene. D'altra parte, un'abitazione dotata di condizioni igieniche adeguate costituisce la premessa per iscriversi all'anagrafe e per accedere ai servizi sociali. Sistemazioni abitative di fortuna non collegate con mezzi di trasporto pubblico compromettono anche le possibilità di lavorare, di svolgere un'attività economica e quindi di ottenere un reddito, rendono difficile frequentare la scuola. Proprio l'istruzione costituisce una tappa cruciale nell'auspicabile percorso di uscita dall'isolamento fisico e culturale di queste minoranze, una premessa necessaria per un'interazione normale. Per ottenere la residenza e con essa l'accesso ai servizi sociali, i rom devono avere alcuni requisiti, ad esempio un alloggio decente, però non sono messi in condizione di procurarsi i requisiti necessari. Le scarse case popolari sono attribuite prioritariamente agli sfrattati e i rom non essendo affittuari non sono sfrattabili. Il piano nazionale di edilizia abitativa prevede il requisito di 10 anni di residenza in Italia e 5 nella regione. Alcune regioni hanno introdotto da tempo il criterio degli anni di residenza per l'accesso all'edilizia sociale allo scopo di tutelare gli autoctoni. Ma, se privi di iscrizione all'anagrafe, anche i rom autoctoni sono esclusi dalle graduatorie. I rom e sinti hanno in generale scarse opportunità di risiedere in abitazioni in regola. Si aggiunga che il Pacchetto Sicurezza ha reso questa condizione più stringente per chi voglia ottenere la residenza. In particolare il cerchio si chiude intorno ai rom stranieri. Per loro è difficile ottenere la residenza sia perché non hanno alloggi adeguati, sia perché avendo difficoltà a trovare lavoro non hanno neppure i requisiti di reddito richiesti. Passo ora a trattare un problema per volta e le misure adottate per affrontarlo.

Condizioni abitative decorose per i rom costituiscono – come ho cercato di mostrare – una premessa fondamentale per l'obiettivo

‘integrità’ non solo delle minoranze in questione, ma anche della maggioranza, se accettiamo l’ipotesi che il degrado favorisca comportamenti devianti e persino criminali. Il problema, visto che riguarda – come abbiamo osservato – una comunità eterogenea, richiede risposte differenziate.

Bisogna prevedere l’uso di strumenti di azione diversi: l’inserimento in case di edilizia residenziale pubblica (ERP), il sostegno alla costruzione o al recupero in proprio di stabili dimessi, la destrutturazione dei grandi campi fatiscenti in unità decorose e gestibili, la messa a disposizione di aree attrezzate per la residenza e il transito. Per capire le diverse esigenze occorre incoraggiare i rom a partecipare ai processi decisionali in modo che possano fornire agli amministratori locali utili input. Occorre pure incoraggiare la loro partecipazione ai consigli di quartiere. Più in generale, si possono utilizzare i classici meccanismi di conciliazione tra interessi diversi e tra gruppi antagonisti, i sistemi decisionali che si adottano in situazioni di attuale o potenziale conflitto.

Si devono evitare sgombri senza preavviso, con scarse e inadeguate alternative, come alcuni sostengono sia avvenuto nel caso di via Barzagli a Milano o di Centocelle o Casilino 900 a Roma. Certo bisogna usare cautela nel valutare negativamente le operazioni di smantellamento dei campi, perché sono oggettivamente difficili almeno per due importanti ragioni: la resistenza di una parte degli occupanti a sradicarsi e la resistenza degli abitanti dei quartieri dove dovrebbero sorgere nuovi insediamenti. Gli interventi di riallocazione dovrebbero riguardare la qualità della vita nel suo insieme: tutelare l’unità dei gruppi familiari anche estesi, garantire trasporti e accesso alle scuole. Si tratta di soluzioni che comportano alti costi economici, organizzativi, di mediazione sociale e politica. Come ha osservato a fine ottobre anche il Prefetto di Milano, Gian Valerio Lombardi, non si può pensare di risolvere i problemi limitandosi a fare sgombri nel vuoto.

Facciamo qualche esempio di cosa è stato fatto da amministrazioni capaci di affrontare il problema senza adottare misure drastiche e rischiose.

Il comune di Bologna, insieme con la Regione Emilia Romagna, la prefettura e la questura, ha adottato un piano per l'edilizia residenziale pubblica (ERP), che prevede contratti di sublocazione tra agenzie di intermediazione mobiliare e famiglie rom beneficiarie. L'amministrazione si accolla l'onere della metà del canone d'affitto per quattro anni, al termine dei quali le famiglie stipulano un altro contratto in base al quale sostengono l'intero costo dell'affitto. Tra il 2007 e il 2008 quasi 500 persone sono state inserite in appartamenti, circa la metà degli occupanti sono minori.

È del 2007 il Progetto "Dado" di Settimo Torinese. Qui rom di nazionalità romena, assieme ad altri cittadini stranieri, hanno contribuito alla costruzione di un insediamento dove abitano e possono risiedere per tre anni in vista di un alloggio definitivo. Si tratta di un insieme abitativo gestito da un'associazione locale e perfettamente integrato nel tessuto sociale del posto.

Nel 2006, il consiglio comunale di Modena ha ordinato e ottenuto la chiusura del campo nomadi di Baccelliera, avendo attuato però preventivamente la costruzione di microaree in zone non isolate della provincia. In quelle sedi oggi vivono sinti italiani, che non creano problemi sociali e pagano regolarmente le utenze.

È evidente che non solo le esigenze di gruppi diversi richiedono risposte diverse, ma anche contesti diversi. Come è stato osservato nella Comunicazione sui rom del 2010, le sistemazioni da smantellare o da costruire possono essere collocate dentro o ai limiti di città grandi, medie o piccole o possono essere isolate. Le risorse a disposizione possono essere più o meno scarse e diversa può essere la capacità di accedere a fondi europei. Gli atteggiamenti dei residenti limitrofi ai vecchi e ai possibili nuovi insediamenti possono essere più o meno ostili. Contemperare esigenze spesso contrastanti non è comunque un'operazione politicamente facile, ma imboccare, da una parte, frettolose scorciatoie o, dall'altra, retoriche di rifiuto a priori di qualunque soluzione appena sub ottimale, non aiuta. Tutte le scelte dovrebbero, in ogni caso, tener conto della necessità prioritaria che bambini e ragazzi possano frequentare la scuola, come invita a fare la Comunicazione della Commissione Europea del 2010. In Italia, sembra che sia l'ambito in cui si stanno facendo più passi

avanti. Scrivo ‘sembra’ perché purtroppo le politiche locali rivolte ai rom non sono monitorate a sufficienza e ci troviamo di fronte ad affermazioni contraddittorie: ad esempio, come si concilia la tesi – da alcuni sostenuta – di una perdurante e preponderante propensione al nomadismo con quella di un’accresciuta frequenza scolastica?

L’utilità di coinvolgere gli interessati si è dimostrata importante nell’istruzione, ancora di più che negli alloggi. Le famiglie rom sono talvolta restie a mandare i figli a scuola, sia perché considerano inutile un’istruzione che poi non produce né occupazione né reddito, sia perché temono sia portatrice di valori antitetici destabilizzanti della loro autorità. Le famiglie italiane a loro volta resistono alla presenza di rom, come di altre minoranze, perché temono lo scadimento della didattica. Per questo e altri motivi si rileva una maggiore propensione dei bambini e ragazzi rom a frequentare la scuola irregolarmente, a non completare l’istruzione dell’obbligo, a ottenere peggiori risultati. Tra i motivi dei ritardi nel percorso educativo e degli abbandoni, c’è anche la difficoltà a svolgere i compiti a casa per l’assenza di spazi adeguati, per le difficoltà dei genitori, di qui l’utilità di approntare dopo scuola destinati soprattutto a loro. Purtroppo i ragazzi rom si allontanano dall’istruzione anche perché hanno il timore fondato di essere oggetto di mobbing, e di questo rischio anche i loro genitori sono consapevoli.

L’ostilità nei confronti dei rom riguarda non singoli comportamenti, ma un’intera comunità, bambini inclusi. Questo induce ad una considerazione di fondo. Per i rom più che per altre minoranze è cruciale accettare la ricetta del filosofo canadese, Charles Taylor. Non si possono privare gli individui di un elemento essenziale per il loro benessere, che consiste nel “riconoscimento” di dignità alla loro comunità di appartenenza. Gli individui che appartengono a quel gruppo sono costretti in una condizione di terribile inferiorità, se – come osserva la nostra filosofa politica Elisabetta Galeotti – devono vergognarsi di apparire in pubblico per quello che sono, cioè se il loro aspetto esteriore rivela un’appartenenza comunitaria disprezzata. La ricetta è eticamente ancora più cogente, quando si parla di bambini, ma non si può applicare solo a loro, non si può applicare solo nella scuola, se vogliamo che funzioni. Un conto è disapprovare alcune prassi e

reprimere comportamenti delittuosi, un altro conto è manifestare un continuo indistinto disprezzo per la comunità nel suo insieme. Torno alle azioni concrete e riporto qualche buona pratica per contenere irregolarità e abbandoni della scuola dell'obbligo.

Come ho già detto, il coinvolgimento delle famiglie, il rispetto dell'identità collettiva, il sostegno allo studio sono ingredienti fondamentali e ne fanno uso adeguato gli operatori del Terzo settore particolarmente attivi nel campo dell'istruzione. A Milano, la Caritas ambrosiana porta avanti progetti di inserimento scolastico per gli abitanti del campo di via Novara. I progetti includono la mediazione tra famiglie e scuola, un percorso che offre ai ragazzi strumenti di identificazione con la propria cultura e insegna loro a non vergognarsi della propria specificità. Il programma include laboratori di cucina e di piccola sartoria, corsi di lettura e scrittura per donne adulte. Le donne di via Novara sono spesso analfabete e questo contribuisce a tenerle in una difficile condizione isolamento. Integrare le madri è un passaggio necessario per integrare i figli. Fortunatamente, le donne si stanno organizzando. È il caso, ad esempio, dell'associazione 'Idea Rom' di Torino, che ha ricevuto una targa dal Presidente della Repubblica in occasione della cerimonia dell'8 marzo 2010. Si deve puntare sulle donne perché la loro emancipazione è la chiave che consente alla comunità di aprirsi al futuro, di includere le nuove generazioni. La subordinazione delle donne è purtroppo un tratto tipico di queste come di altre minoranze culturali e sul quale occorre incidere. Anche lo status poco elevato dei bambini è un problema da risolvere e la scuola deve essere lo strumento di una progressiva emancipazione dei minori. Ma la riforma dei rapporti di potere tra generi e tra generazioni non si ottiene in tempi brevi e con metodi bruschi, occorre un'opera di convinzione a lungo termine. Intanto è importante portare i bambini e magari le loro madri a scuola.

Una tattica, che si è dimostrata utile per l'inserimento scolastico, consiste nel coinvolgimento diretto dei bambini nelle attività didattiche, attraverso pratiche per loro piacevoli e adatte ai loro stili di vita. In questo modo si dà un duplice segnale positivo: si riconosce dignità alla differenza, si postula capacità di fare. Un esempio di coinvolgimento degli alunni è stato il laboratorio di fotografia

organizzato in una scuola media di Torino da un'associazione locale. Si tratta di un progetto accompagnato dal centro di ricerca FIERI, nell'ambito di un più vasto programma di trasferimento di buone pratiche locali nello spazio o europeo. In questo caso, riprendendo un'esperienza di Budapest, alcuni alunni rom hanno documentato la propria vita attraverso fotografie: questo li ha resi più interessati ad andare a scuola e ha migliorato la conoscenza degli alunni rom da parte degli altri.

Per favorire un'interazione amichevole tra vari gruppi di alunni è utile estendere le pratiche di co-tutoring: compagni di scuola più grandi e competenti aiutano i più piccoli rimasti indietro a svolgere i compiti a casa e a superare eventuali difficoltà psicologiche.

La scuola però rischia di funzionare come un binario morto se non facilita l'occupazione. Sono soprattutto le borse lavoro e i progetti di formazione professionale gli strumenti utilizzati per cercare di attivare l'inserimento lavorativo di rom. Se accettiamo l'ipotesi iniziale di una specificità culturale, almeno per coloro legati alla cultura tradizionale, occorrerebbe, come in alcuni casi è stato fatto, facilitare l'accesso a lavori anche stagionali e che possono svolgersi in parte all'aperto: edilizia, agricoltura, intrattenimento in occasione di cerimonie, partecipazione a mercati, attività di riciclo.

Il finanziamento europeo Equal – iniziativa del Fondo Sociale Europeo – ha contribuito notevolmente alla messa in opera di progetti rivolti all'occupazione dei rom. Per esempio, a Torino, Equal è stato uno dei maggiori finanziatori del progetto “Rom cittadini d'Europa”, che è stato gestito dall'amministrazione comunale assieme a diverse associazioni del terzo settore e si è concluso nel 2007. Il progetto ha permesso a 52 persone di ottenere una borsa per lavoro subordinato e a 2 persone di averne una per lavoro autonomo. Piccoli numeri che però pesano come esempio. Lo stesso vale per ‘Kimeta’, collocato nel quartiere dell'Isolotto a Firenze, è un laboratorio di sartoria messo in piedi da donne rom dopo un corso di formazione professionale.

Attraverso corsi di formazione professionale, l'Opera Nomadi di Milano ha promosso l'inserimento lavorativo di oltre venti mediatrici culturali rom nelle scuole e in altre strutture educative. La formazione

insegna a valorizzare e a rendere ‘comunicabile’ il patrimonio culturale rom per poter integrare gli alunni. Allo scopo di favorire il lavoro autonomo alcuni comuni hanno concesso ai rom licenze sia per la vendita di abiti usati nei mercati rionali, sia per le attività di riciclo di metallo basate su licenze e controllato in modo da evitare che derivino da furti o che generino esalazioni tossiche. I rischi di attività di riciclo riguardano la salute degli abitanti della zona e degli stessi rom, che in generale non godono di buona salute.

Le condizioni igienico-sanitarie, nelle quali vivono molti rom, specialmente negli insediamenti di fortuna, sono troppo spesso pessime. Le rappresentazioni di senso comune tendono a configurare i rom come persone che “per cultura” sarebbero inclini ad accettare sistemazioni invivibili, e questo contribuisce a disincentivare misure volte a favorire il loro accesso alle strutture sanitarie.

Nel settore della salute le iniziative non sono molte. Costituisce un’eccezione la valida opera della Caritas. Citiamo una delle sue iniziative: la campagna per il migliorare l’accesso dei rom ai servizi sanitari condotta a Roma, svolta nel 2006 insieme a Laziosanità - Agenzia di Sanità Pubblica, assieme alla Caritas Diocesana. Il progetto si è occupato di offrire informazioni di base sull’uso più appropriato dei servizi sanitari pubblici, sulla cura delle malattie infettive, ma nel suo ambito sono stati offerti pure servizi gratuiti: ad esempio esami del sangue e della pressione. La campagna, durata due settimane, ha raggiunto bambini che non erano mai stati vaccinati, riducendo la mancanza di vaccinazione dal 40% al 9%. È stato organizzato anche un breve corso di formazione alla medicina interculturale per il personale medico del servizio sanitario. Nel progetto sono stati coinvolti più di 140 operatori sanitari e ne hanno usufruito come beneficiari quasi 2000 persone rom. Solo una minoranza (circa il 30% degli interessati) è stata raggiunta direttamente, il resto è stato coinvolto attraverso un membro della sua famiglia, quasi sempre donne tra i 15 e i 39 anni, in quanto responsabili delle funzioni di cura della famiglia. Le donne si confermano ancora una volta un tramite necessario all’integrazione.

Molti rom, siano essi maschi o femmine, sono formalmente inesistenti.

Un fenomeno, troppo spesso trascurato, riguarda anche i nati in Italia: è l'invisibilità anagrafica, purtroppo largamente diffusa. L'obiettivo principale della misura d'emergenza che ha riguardato il censimento voluto dal Ministero dell'Interno nel 2008 mirava a dare un'identità alle persone rom, in particolare ai minori, e agli adulti sprovvisti di carta d'identità. Non era quindi priva di logica e di utilità, ma era limitata a tre regioni ed è stata sottoposta a molte critiche da parte del Parlamento Europeo e dell'OSCE sulle modalità di rilevamento, giudicate discriminatorie su base etnica e lesive dei diritti dei minori. Provvedere alla raccolta dei dati necessari dovrebbe essere obiettivo primario, anche perché senza un'identità anagrafica l'accesso ai servizi di welfare e al mercato del lavoro risulta impossibile. Ma per ottenere l'inserimento anagrafico si deve prima avere una residenza. Citiamo a questo proposito una duplice buona pratica.

Il comune di Firenze ha attuato e sostenuto i progetti regionali di accompagnamento all'inserimento delle famiglie in alloggi di edilizia residenziale pubblica e ha dato la residenza agli abitanti del campo nomadi dell'Olmatello, il primo campo costruito alla fine degli anni 1980. Ma la mossa più innovativa è stata l'attribuzione agli abitanti del secondo campo (Poderaccio) della residenza in una via adiacente. Questo ha permesso agli abitanti del Poderaccio di accedere ai servizi di base, di mandare regolarmente i bambini a scuola, e in generale di godere di elementari diritti sociali.

Le misure e le iniziative che abbiamo elencato fin qui indicano che la società civile e le amministrazioni locali hanno fatto qualcosa, a volte anche molto, per permettere una vita dignitosa alle popolazioni rom nel nostro Paese. Ma i molti piccoli buoni risultati di integrazione sociale, senza un piano nazionale rischiano di restare diffusi a macchia di leopardo, di dipendere dal personale politico amministrativo di turno, da risorse economiche disuguali e fluttuanti e quindi di risultare non risolutivi di una situazione di emarginazione sociale profonda e vasta. In altre parole, queste misure cercano di ovviare su scala locale ad un problema che interessa il territorio nazionale, lasciando alle amministrazioni regionali e comunali il ruolo, spesso ingrato, di

regolare quello che non è ancora regolato adeguatamente a livello centrale, in più con risorse scarse e decrescenti.

Inoltre, le iniziative locali sono spesso ostacolate dall'opinione pubblica che esprime malumori diffusi quando si tratta di aiutare 'zingari', percepiti come un fattore di rischio per il proprio benessere.

La crisi economica attuale ha rafforzato tali malumori e può consolidare opinioni pericolose che già si esprimono in sedi insospettabili. Una recente sentenza del tribunale dei minori di Napoli rappresenta un segnale di pericolo. Il giudice, condannando una ragazzina rom di 15 anni in primo grado e in appello a un anno e mezzo di reclusione, ha portato le seguenti motivazioni: "Le conclusioni indicate sono sostanzialmente confermate dalla relazione depositata in atti dalla quale, a prescindere dalle cause, emerge che l'appellante è pienamente inserita negli schemi tipici della cultura rom. Ed è proprio l'essere assolutamente integrata in quegli schemi di vita che rende, in uno alla mancanza di concreti processi di analisi dei propri vissuti, concreto il pericolo di recidiva." E più oltre: "Sia il collocamento in comunità che la permanenza in casa risultano infatti misure inadeguate anche in considerazione della citata adesione agli schemi di vita rom che per comune esperienza determinano nei loro aderenti il mancato rispetto delle regole". Si tratta di un giudizio che contrasta con la linea ancora di recente ribadita dalla Corte Europea di Giustizia nel caso *Paraskeva Todorova vs. Bulgaria* (Application n. 37193/07), quando ha rilevato la discriminazione su base etnica di una donna rom condannata alla reclusione.

Il 10 marzo 2010 la Corte ha cassato la sentenza di un giudice bulgaro che nel 2005 aveva negato la sospensione della pena a una donna rom, malata perché quella "è una comunità per la quale la sospensione di una sentenza è una non sentenza". I rom sono catalogati persino dai togati come delinquenti per cultura, se non per natura.

Aggressioni, omicidi, guida in stato di ubriachezza con il seguito di incidenti anche mortali da parte di rom contro nazionali hanno occupato le cronache italiane. Minore spazio, anche se non nullo,

hanno avuto gli assalti dei nazionali ai campi. Ma contro i rom si riportano diffuse aggressioni fisiche e verbali, comportamenti discriminatori, pure da parte delle forze dell'ordine, questi sono segnalati dalle agenzie specializzate, ma i media li ignorano. Insomma, se i risultati in termini di integrità e buona vita sono pessimi, quelli in termini di relazioni a basso conflitto non sono migliori.

I giudizi negativi sui rom sono persistenti e diffusi. Nella scala di accettazione delle minoranze risultano sempre come i meno popolari. Secondo i dati di un'indagine svolta da ISPO, i rom risultano il "gruppo" meno gradito dagli italiani. Mentre tra i più graditi ci sono innanzi tutto i filippini, poi i senegalesi e a seguire, con molti punti di distacco, i cinesi. Non è il caso quindi di tirare in ballo un generico 'razzismo'.

Nel dettaglio, l'immagine dello "zingaro" tende a coincidere con quella del ladro (92% del campione), che vive in un gruppo chiuso (87%), che sta "per propria scelta" in campi ai margini della città (83%) e che in molti casi sfrutta i minori (92%). Tuttavia, il 56% degli intervistati dichiara di non conoscere l'entità numerica dei rom residenti in Italia, mentre solo il 24% del campione sa che circa la metà, o poco più, dei rom è di cittadinanza italiana. Infine, il 65% del campione riconosce che è uno dei gruppi più emarginati. Per migliorare la situazione il 68% propone soprattutto politiche per l'inclusione attraverso l'intervento pubblico.

Da un sondaggio dell'Eurobarometro sulla discriminazione nell'Unione Europea, emerge che il 47% degli italiani intervistati si dichiara "a disagio" con l'idea di avere un rom come vicino di casa, contro una media UE del 24%. Anche una ricerca italiana del 2010, rivolta ai giovani (18-29 anni), in una scala di simpatia che va da 1 a 10, assegna ai rom il minimo del punteggio (4,1) seguiti da rumeni (5,0) e albanesi (5,2). È facile quindi ipotizzare che le posizioni di rigetto siano da addebitarsi non a pregiudizi etnici, ma a opinioni sulla maggiore propensione dei gruppi sgraditi a commettere azioni delittuose.

La questione della criminalità di questa minoranza non può essere spazzata via da due atteggiamenti entrambi ideologici e frettolosi. Il primo rimuove il problema attribuendolo a pregiudizi o a mancanza di alternative, il secondo considera i comportamenti illegali ‘connaturati’ a questa minoranza. Sarebbe invece opportuno capire prima quanti tra loro commettono atti delittuosi, quali atti e perché. Capire se ci siano state evoluzioni negative nel tempo: sfruttamento della prostituzione, traffico di armi e droga, anche se è la micro criminalità che incide di più sull’opinione pubblica, perché tocca da vicino e perché è più visibile.

A costruire l’immagine negativa contribuisce anche l’accattonaggio, specie se affidato a minori o a donne molto anziane. E su questo ultimo problema si è fatto poco, perché reprimerlo non basta, se non si indica quali alternative reali di ottenere un reddito da lavoro sono offerte ai rom. Questa minoranza è intrappolata nel circolo vizioso della cosiddetta ‘discriminazione statistica’: “siccome pare che in quella comunità ci sia più devianza, non mi fido e non do lavoro”. Quindi gli individui di quella minoranza non hanno vie di uscita e ripiombano in comportamenti, come l’accattonaggio, fastidiosi per la maggioranza o, peggio ancora, si procurano reddito con atti delittuosi di varia gravità che rinforzano il pregiudizio statistico.

Quando si guarda all’incidenza della criminalità in questi gruppi, bisogna ricordare che, in generale, a delinquere sono soprattutto i giovani, i poco istruiti, i disoccupati. In generale i giovani maschi sono più propensi a commettere reati, nel caso dei rom c’è però una forte incidenza tra le ragazze. È possibile che si tratti di un ulteriore sintomo di sfruttamento di genere più che di una male intesa parità.

Le condizioni di disagio e di emarginazione costituiscono un terreno fertile per la devianza, occorre quindi bonificare quel terreno per il bene di tutti. Alzare muri può servire nell’immediato ad arginare i sintomi, a evitare che le interazioni diventino sempre più conflittuali, ma non è certo una strategia praticabile a lungo termine.

A livello nazionale è importante generalizzare le buone pratiche locali realizzate in Italia e in Europa. La Commissione Europea ha indicato

più volte, l'importanza di utilizzare le esperienze comuni, debitamente valutate; ha sostenuto l'agire in rete.

Nell'aprile 2009 è stata lanciata la Piattaforma Europea per l'inclusione dei rom, che include sia membri delle istituzioni europee e internazionali, sia rappresentanti dei governi degli stati membri, sia esponenti della società civile. Al fine di scambiare informazioni sulle buone pratiche e di cooperare, è stata organizzata, con i fondi strutturali, una network (EURoma) con lo scopo preciso di far circolare informazioni e buone pratiche. L'agenda delle priorità per una crescita inclusiva con l'orizzonte del 2020 include, specie nel Piattaforma di lotta alla povertà, il miglioramento della condizione dei rom. E l'Unione Europea non si limita a suggerire strategie e a organizzare network, mette a disposizione fondi ad hoc, in particolare i Fondi Strutturali e quelli per lo Sviluppo Regionale. Quindi, anche se si tratta spesso di interventi costosi, perché integrare costa, i fondi ci sono. E non aiuta denunciare come sprechi le spese che si fanno per integrare i rom, non aiuta mettere queste spese necessarie in una pretestuosa alternativa rispetto a spese in favore degli italiani, come se non ci fossero italiani tra i rom. Non fanno bene i manifesti elettorali caricaturali, le dichiarazioni e i discorsi pubblici di aperto indiscriminato disprezzo per i 'cattivi' rom messi a confronto con i 'buoni' e meritevoli italiani poveri.

Il discorso pubblico degli ultimi anni ha fortemente contribuito a peggiorare le relazioni interculturali tra maggioranza e minoranze rom. Alcuni delle argomentazioni e delle raffigurazioni sulle minoranze rom sembrano riecheggiare le premesse culturali delle leggi razziali del 1938 già ricordate il 16 dicembre scorso in occasione del loro 71° anniversario nella Sala del Mappamondo della Camera dei Deputati. Lo sterminio nazista programmato riguardò anche le minoranze rom, è bene ricordarlo, non perché pensiamo che un simile dramma si possa riprodurre, ma perché già la riproduzione di quegli schemi culturali è un fatto terribile in sé. Il rischio maggiore è che si allarghi il divario nelle condizioni di vita tra la maggioranza degli italiani e la minoranza rom, che questo implichi un ulteriore divario nelle visioni che hanno

gli uni degli altri, con un conseguente allargamento del conflitto. Di questo si hanno fin d'ora troppi segnali.

Un suggerimento a basso costo che mi sento di dare consiste quindi nell'abbassare i toni. Purtroppo la prospettiva di maggioranze di governo, in cui aumenti il peso di gruppi politici interessati a lucrare sul disprezzo e sul dissidio, non apre scenari ottimistici. Un secondo ovvio consiglio consiste nel conoscere di più per agire meglio. A fare questo ci invita pure, di nuovo, la Commissione Europea. Mi sembra che per ora siano prevalenti, al contrario, indagini ideologicamente connotate. Mancano invece dati affidabili: non abbiamo neppure un vero censimento. Senza queste informazioni è difficile intervenire. Infatti, per agire attraverso un piano nazionale, bisogna prima sapere quanti e chi sono realmente i membri di queste minoranze, dove vivono, cosa fanno. Il riconoscimento dei rom come minoranza storico linguistica potrebbe sgombrare il campo dalle preclusioni a raccogliere dati 'etnici' e costruirebbe un segnale di un generale riconoscimento di dignità alla comunità rom, un elemento utile per costruire relazioni civili.

Quanto ad altre proposte di legge oggi in campo, penso che in tutti gli ambiti e da parte di tutti coloro che vivono nel nostro paese, sia giusto richiedere il rispetto delle leggi, delle norme e dei regolamenti. Ma che, contestualmente, bisogna mettere i cittadini, come gli stranieri, le maggioranze come le minoranze, i ricchi e se me lo permettete, ancor di più i poveri, in condizione di rispettarle.

Ma l'integrazione dei rom è un compito che non solo non si può svolgere a livello locale, ma neppure a livello di singolo stato. Non serve stigmatizzare le posizioni italiane e francesi, se non si riconosce che sollevano un problema reale: se arrivano flussi robusti e disordinati da altri stati dell'Unione, la gestione di una situazione dolorosa e colpevolmente trascurata in passato può diventare drammaticamente insolubile.

La Commissione Europea ha invitato gli stati membri a utilizzare i fondi strutturali e quelli per lo sviluppo regionale, nelle loro varie articolazioni, per integrare i rom. Bisogna prendere questo invito sul

serio, invece di continuare a lamentare vincoli di bilancio nazionali e locali. È ottima cosa che nel Piano Nazionale Per L'inclusione Sociale l'attuale governo abbia inserito tra le sfide strategiche e gli obiettivi prioritari l'inclusione dei rom, sinti e camminanti l'integrazione di rom, sinti e camminanti. È ottima cosa che abbia fatto esplicito riferimento ai fondi europei. Ma è necessario che questi fondi siano utilizzati a livello nazionale, regionale e locale con perizia, sfuggendo alla tentazione della retorica contro gli 'zingari' e alla pratica che ne consegue.

A livello europeo, l'Italia politica nel suo insieme, maggioranza e opposizione, potrebbe aggiungere un suggerimento su dove indirizzare prioritariamente i fondi. Forse per timore di mettere a rischio il principio della libera circolazione, la Commissione non ha dato un'indicazione chiara su questo punto. Certo ha suggerito di dedicare più fondi agli Stati dove si concentrano queste minoranze e in tal modo si favorirebbero i paesi di emigrazione rom. Bisognerebbe fare un passo ulteriore: vincolare una destinazione di fondi anche più sbilanciata a favore dei paesi di provenienza a misure che, favorendo le condizioni di vita dei rom in quei paesi, scoraggino l'esodo verso altri Stati europei. In termini di costi relativi gli interventi sarebbero meno gravosi e consentirebbero ai molti rom che hanno abbandonato da tempo il nomadismo di restare nei luoghi di origine.

Ho sempre trovato irritante la proposta genericamente rivolta agli immigrati "aiutiamoli a stare a casa loro", perché implica due menzogne. La prima è che gli immigrati in larghissima maggioranza vengono perché c'è bisogno di loro; la seconda è che le differenze di reddito pro capite, di opportunità di vita tra paesi di provenienza e il nostro non si sanano in un attimo, con la bacchetta magica degli aiuti internazionali, dei quali peraltro l'Italia è particolarmente avara.

Ma siamo sicuri che una strategia di robusti investimenti, operata a livello europeo, con fondi europei, nei confronti di minoranze svantaggiate che vivono in altri paesi membri non possa invece funzionare? Così non si limiterebbe la libera circolazione, si favorirebbe la possibilità di vivere dove si è stati per generazioni. L'inclusione dei rom è impossibile solo se non la si vuole.