

# **I minori rom, sinti e caminanti**

**Documento di programmazione e indirizzo  
del Gruppo di lavoro sui minori rom, sinti e caminanti  
Aprile 2008**

<u>Premessa metodologica.....</u>	<u>3</u>
<u>1. Quadro strategico di riferimento.....</u>	<u>4</u>
1.1 Introduzione generale.....	4
1.2 Nodi problematici.....	13
1.3 Aspetti da valorizzare.....	15
1.4 La legislazione .....	18
1.4.1 la legislazione internazionale.....	19
1.4.2 la legislazione nazionale.....	23
1.4.3 la legislazione regionale.....	28
<u>2. Obiettivi generali e specifici: dai diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze.....</u>	<u>32</u>
2.1. Diritto all'istruzione.....	32
2.2. Diritto alla salute.....	35
2.3. Diritto all'identità, al soggiorno, alla residenza e alla cittadinanza (la regolarizzazione amministrativa).....	38
2.4. Servizi dedicati e rete dei servizi integrata.....	41
2.5. Le figure di assistenza: il tutore per i minori in condizione di abbandono temporaneo .....	43
2.6. L'affidamento familiare omoculturale.....	45
2.7. I minori rom, sinti e caminanti e la giustizia civile.....	46
2.8. I minori rom, sinti e caminanti e la giustizia penale .....	48
2.9. Minori che commettono reati .....	49
2.10. Il processo penale per i minorenni .....	50
2.11. Metodologie e reti integrate tra i diversi settori competenti.....	51
2.12. Interventi mirati e specifici rispetto ai bisogni individuati.....	52
<u>Allegato: indicazioni progettuali.....</u>	<u>55</u>

## **Premessa metodologica**

Il Gruppo di lavoro sui minori rom, sinti e caminanti si è riunito sei volte e ha visto la partecipazione attiva di referenti del Ministero della Pubblica Istruzione, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Salute, Ministero della Giustizia, Ministero della Solidarietà Sociale, Dipartimento delle Politiche della Famiglia, Consiglio Nazionale Ordine degli Assistenti Sociali, CGIL, nonché di esperti esterni, con il supporto del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Al fine di costruire e condividere le riflessioni in materia con un approccio partecipativo, ha raccolto una cospicua documentazione (visionabile nel documento denominato “repertorio dei materiali”) ed ha svolto alcune audizioni di operatori competenti che lavorano quotidianamente a contatto con le comunità rom, sinti e caminanti (Casa della Carità, Centro per il Contrasto della Mendicizia, Comunità di Sant'Egidio, Opera Nomadi).

Il presente documento di programmazione e indirizzo non è che l'ultimo passaggio di un lavoro di analisi e confronto sul tema. La struttura del documento è così articolata: un primo capitolo dedicato all'approfondimento del contesto, mettendo in rilievo i nodi problematici, gli aspetti da valorizzare e la normativa internazionale, nazionale e regionale in materia (quadro strategico di riferimento); un secondo capitolo incentrato sui diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze rom, sinti e caminanti, in cui vengono delineati non solo gli obiettivi ma viene altresì svolta una fotografia dell'*hic et nunc*, comparata ad una politica che dovrebbe farsi carico in prospettiva di questi minori e delle loro comunità (obiettivi generali e specifici).

Nel documento sono infine state inserite in calce ad ogni paragrafo dei due capitoli alcune raccomandazioni che costituiscono in modo sintetico le indicazioni progettuali da realizzare. Al termine del documento vengono allegate tali indicazioni progettuali da realizzare, sistematizzate senza le ripetizioni più visibili per facilitarne la lettura complessiva.

## **1. Quadro strategico di riferimento**

### **1.1 Introduzione generale**

La presa in carico dei minori rom, sinti e caminanti, delle loro famiglie, della loro cultura, della loro vita, è una priorità etica, politica, sociale, economica.

Proteggere e promuovere lo sviluppo di queste comunità si configura, tra l'altro, come un risparmio sociale, perché si riducono quei fattori di devianza, insalubrità, delinquenza che finiscono con l'aumentare i costi sociali della loro presenza.

Marginalizzati come sono nel nostro Paese, considerati da tutti gli altri gruppi umani come gli "ultimi", presi in considerazione soprattutto in concomitanza di fatti di cronaca che li vedono soggetti di reati, rappresentano un'urgenza che non può più essere rimandata.

Nel nostro Paese, gli appartenenti alle comunità rom sono, spesso, al centro dell'attenzione pubblica sia come **vittime di emarginazione** e di **discriminazione** che come **autori di reati contro la sicurezza dei cittadini**.

Emergono nei loro confronti **atteggiamenti di rifiuto e di paura** da parte dell'opinione pubblica mentre da parte di queste comunità è molto sentita la richiesta di riconoscimento della loro identità culturale e linguistica e di interventi di risanamento delle loro condizioni di disagio sociale e delle difficili condizioni di vita.

Benché non comprese nella legge 482/99 di tutela delle minoranze linguistiche e culturali perché non ancorate ad un territorio – che è il requisito essenziale previsto dalla legge - per la loro specificità e le tradizioni, rappresentano un "unicum" nel vasto mosaico multi-etnico che esiste in Italia.

Le politiche sociali restano la chiave di volta ma devono essere accompagnate da un senso di responsabilizzazione, da un'autentica volontà di inserirsi nell'ambito lavorativo o scolastico come strumento di inclusione sociale.

Sono una minoranza che rimane tale anche all'interno del più ampio movimento migratorio di popoli che ha raggiunto l'Italia.

Fermo restando la carenza dei meccanismi di protezione e di inclusione sociale che li tutelino e li promuovano, le istituzioni centrali e regionali stanno lavorando per non lasciare queste comunità solo alle buone o cattive pratiche delle amministrazioni locali.

Questo ha fatto sì che la storia dei singoli gruppi di queste comunità si configurasse in base al territorio in cui si sono stabiliti e da qui la differenza delle risposte date loro, la parcellizzazione degli interventi, che possono variare sul territorio anche a seconda delle diverse sensibilità politiche.

Da un punto di vista sociale, la percezione negativa che i cittadini hanno di queste comunità, fa sì che la loro ulteriore marginalizzazione, con chiusura dei campi senza previsione di strutture abitative alternative, può essere strumentalizzata a livello locale.

L'assenza di un progetto di welfare complessivo ha frantumato sul territorio nazionale interventi, risposte e problematicità e la peculiarità della dislocazione sul territorio italiano delle popolazioni rom, sinti e caminanti, rendendo il fenomeno prevalentemente di appartenenza ai luoghi in cui queste comunità vivono. Ad esempio agli inizi di Marzo 2008 la Regione Lombardia ha approvato una legge che prevede un emendamento alle nuove scelte urbanistiche secondo cui non si possono autorizzare insediamenti di nomadi senza il parere di tutti i comuni vicini. Il principio è esteso a tutti i campi, sia per quelli che già ci sono che per quelli futuri, senza distinzione tra regolari e non. Attraverso le Conferenze dei Servizi lombarde, ogni amministrazione si esprime sulla presenza di un insediamento. La stampa locale ha riportato il consenso dei diversi orientamenti politici degli ee.ll. interessati, rispetto all'emendamento approvato.

A fronte anche delle continue osservazioni dell'Unione Europea nei confronti dell'Italia<sup>1</sup>, in termini di riprovazione rispetto alla sofferenza derivante dall'esclusione sociale cui sono esposti, a fronte del fatto che i bambini e le bambine, i ragazzi e le ragazze sono soggetti di diritti, non è più dilazionabile un intervento strutturale e solidaristico che produca cambiamenti nel loro contesto di vita, di sviluppo e di partecipazione alla vita della comunità.

Inoltre, afferma il Consiglio d'Europa, "la vulnerabilità dei membri di questi e di altri gruppi di fronte al razzismo e alla discriminazione razziale è aumentata, vista l'assenza di un supporto politico per la tutela degli individui contro l'incitamento alla violenza e alla discriminazione razziale"<sup>2</sup>.

La redazione di un piano nazionale che determini il passaggio dal problema alla completa accoglienza è di primaria importanza, sia per tempi che per monitoraggio e presa in carico effettiva dello stesso.

Emergenziale è, a questo proposito, evitare quella discriminazione sociale ed esclusione insita nello stesso concetto di campo, microcosmo di gravi, spesso gravissimi problemi, che vanno a condizionare pesantemente l'intero ciclo di vita dei minori e, nei fatti, sottraggono loro ogni diritto.

Alcune proposte sono già state avanzate, sia da parte degli organi istituzionali che lavorano con i rom, sinti e caminanti che attraverso il privato sociale.

Le proposte contenute nel documento elaborato nel 2006 dal Ministero dell'Interno, qui sotto riportate, oltre a sollecitare l'uscita dall'emergenza, sottolineano l'importanza della valorizzazione della cultura delle comunità rom, sinti e caminanti:

1. Ricerca di nuove "micro" aree più sicure e dignitose;
2. Costruzione di un habitat decoroso;
3. Attenzione e assistenza più capillare per i bambini e misure appropriate per l'inserimento nelle scuole;
4. Coinvolgimento delle piccole e medie imprese per attuare un piano sperimentale di avviamento al lavoro;
5. Azioni promozionali volte alla conoscenza della loro cultura per lo sviluppo etico della tolleranza.

A titolo esemplificativo, il Protocollo d'Intesa Ministero della Pubblica Istruzione- Opera Nomadi, contiene molti spunti interessanti, come le proposte che qui sotto vengono trascritte:

1. promozione di iniziative per contrastare il fenomeno dell'abbandono e dell'evasione scolastica, nonché del ritardo didattico;
2. formazione del personale docente e degli operatori scolastici ai fini dell'efficacia della scolarizzazione;
3. formazione di mediatori linguistici e culturali Rom/Sinti, in collaborazione con gli Uffici Scolastici Regionali e gli Enti Locali.

Fra le Associazioni che lavorano con gli zingari, l'Opera Nomadi ha avanzato alcune proposte, che si elencano di seguito:

1. Piano nazionale di EMERGENZA attuato in tutti gli insediamenti Rom spontanei - abusivi con presidi permanenti della Protezione Civile, delle Asl, degli ee.ll. con assistenza sociale e legale ed una presenza anch'essa fissa dei Vigili Urbani come forma complessiva di accoglienza e controllo razionale del territorio da parte delle Istituzioni;
2. Censimento quantitativo e qualitativo delle presenze;
3. Formazione dei Mediatori Culturali Rom/Sinti che potranno/dovranno essere protagonisti positivi di tale indagine ;

<sup>1</sup> La Commissione Europea ha aperto nel 2005 contro l'Italia una procedura d'infrazione per violazione del diritto comunitario. Al centro della segnalazione l'"incorretta trasposizione" nel diritto nazionale della direttiva n.2000/43/CE sull'attuazione del principio di parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (29 giugno 2000, pubblicata su OJ L 180 del 19-07-2000). A quanto si apprende, la procedura d'infrazione si trova, dal 27 giugno 2007, allo stadio di parere motivato, l'ultima fase della procedura prima del deferimento formale alla Corte di giustizia.

<sup>2</sup> Rapporto del Consiglio d'Europa sul razzismo del 2006.

4. Conferenza Nazionale delle Direzioni Scolastiche Regionali sul tema specifico dell'evasione, dispersione scolastiche e ritardo didattico dei minori zingari;
5. Generalizzare a livello nazionale una seria e concreta politica di avviamento al lavoro (Mercati ROM, raccolta differenziata, sartorie, albo comunale musicisti di strada), prendendo spunto da quanto fatto negli ultimi due anni dal Comune di Roma che ha addirittura aperto uno specifico Ufficio Lavoro Rom/Sinti;
6. Smantellamento progressivo di tutti i Campi - nomadi e delocalizzazione in più abitati delle grandi innaturali aggregazioni dei Villaggi ROM;
7. Sollecita apertura di un Ufficio Governativo presso il Ministero della Solidarietà Sociale (con uno o più Mediatori Rom/Sinti) che faccia capo ad una speciale Commissione Interministeriale, che coordini ed orienti tutte le politiche a favore di queste popolazioni.

La complessità del fenomeno, a cui non viene data una risposta globale, ma che vede la parcellizzazione degli interventi, è immediatamente coglibile scorrendo la lista della legislazione regionale che si occupa in modo specifico dei rom, sinti e caminanti. Troviamo così:

- 6 Regioni più la Provincia autonoma di Trento con interventi "a tutela della cultura/popolazioni nomadi/zingare/rom e sinti (Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Sardegna);
- 5 Regioni con interventi "a favore delle popolazioni/dei" nomadi/zingari/rom e sinti (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio);
- 4 Regioni più la Provincia autonoma di Bolzano che includono le popolazioni nomadi/zingare/rom e sinti fra i soggetti deboli destinatari degli interventi previsti (Abruzzo, Campania, Basilicata, Sicilia);
- 4 Regioni che non hanno adottato norme in materia.

#### **Il GdL raccomanda:**

- redigere un piano nazionale che determini il passaggio dal problema alla completa accoglienza attraverso un progetto di welfare complessivo;
- dare completa attuazione al Protocollo MIUR-Opera Nomadi;
- valorizzare la cultura delle comunità rom, sinti e caminanti anche attraverso l'attenzione e l'assistenza negli ambiti abitativo, sanitario, scolastico, formativo e di avviamento al lavoro dei e delle minori appartenenti a queste comunità;

#### **➤ Identità storica, culturale e sociale delle popolazioni rom, sinti e caminanti**

Il popolo nomade<sup>3</sup> proviene dall' India, Paese da cui è partito nell'800, per problemi politici ed economici e si è diffuso in tutta Europa nel XV secolo.

Il primo documento che testimonia la presenza dei nomadi in Italia è del 1422, ma è probabile che fossero già presenti nel Meridione grazie ai legami che questa area ha sempre avuto con la Grecia.

Varia è la distinzione etnica dei nomadi, ma tutti si riconoscono nell'etnonimo "ROM" che nella loro lingua, detta "*romanes*", significa "uomo".

I nomadi presenti in Italia appartengono ai gruppi Rom e Sinti, e la denominazione di questi ultimi è tratta dal fiume "*Sind*", che si trova nel nord dell'India. Dallo studio della lingua è stato possibile stabilire la loro origine indiana. Cominciarono ad emigrare verso occidente nel IX secolo, quando dalle Regioni nord-occidentali dell'India si spostarono verso la Persia e da qui in Turchia ed in Grecia, da dove poi si diffusero in Europa.

L'origine dei nomadi in Italia si fa risalire all'invasione dei Balcani da parte dei Turchi. Dai Paesi slavi e dalla Grecia si spostarono verso l'Italia per due vie: per via terra, attraverso i Balcani e i territori tedeschi, giunsero nel nord Italia; per via mare, dalla Grecia, raggiunsero le coste calabresi, siciliane, pugliesi ed abruzzesi.

<sup>3</sup> Si userà il termine nomade per indicare, nella descrizione storica, complessivamente i tre gruppi in oggetto

Le popolazioni nomadi, comprendenti **rom, sinti e caminanti** sono presenti in Italia da circa seicento anni, hanno una comune origine etnica e parlano una stessa lingua, la lingua “romanès”, declinata secondo una molteplicità di forme dialettali, riconosciuta dagli organismi internazionali e dai linguisti quale lingua minoritaria. Il numero esatto delle persone presenti in Italia appartenenti a queste popolazioni non è certo: non sono stati fatti censimenti precisi e i dati a cui ci si può riferire provengono dal Ministero dell’Interno e dalle associazioni attive a favore dei rom, sinti e caminanti, senza che ci sia coincidenza univoca rispetto alle cifre fornite anche per il fatto che la mobilità di una parte di loro e la libera circolazione delle persone fra Romania, ora Paese membro dell’Unione Europea, e Italia rende ancora più complesso determinarne il numero.

Secondo le stime fornite dal Ministero dell’Interno, dovrebbero complessivamente attestarsi intorno alle 150.000 unità. Secondo altri i rom, sinti e caminanti ammonterebbero a 170.000 circa<sup>4</sup>, mentre per altri ancora anche quest’ultimo dato è sottostimato<sup>5</sup>.

La molteplicità di forme di vita e bisogni molto diversi da una parte all’altra del nostro Paese spinge ad interrogarsi sull’importanza di conoscere le aree di presenza (compresi i diversi tipi di accampamenti) e le problematiche specifiche che li riguardano più che i soli dati quantitativi.

Va tenuto presente che per la peculiarità delle loro identità (storica, culturale e sociale), i rom, sinti e caminanti rappresentano i gruppi etnici di maggiore rischio rispetto ai temi dei diritti dell’uomo.

Vi è, nel popolo nomade, una forte volontà di mantenere la propria identità, che passa attraverso la lingua e il mantenimento sia di piccole economie lavorative, che per secoli hanno consentito a queste popolazioni di mantenersi, che di costumi tipici delle società patriarcali, aspetti entrambi intaccati dai fenomeni della globalizzazione.

Rispetto alla lingua, bisogna sottolineare come il mancato riconoscimento ai **Roma** dello statuto di minoranza linguistica renda difficile la completa attuazione del dettato dell’art. 6 e degli articoli 2 e 3 della nostra Carta Costituzionale.

Rispetto ai lavori, una volta praticati da queste popolazioni (piccolo artigianato; vendita porta a porta; arti circensi, ecc.), il fenomeno crescente della industrializzazione li ha sempre più marginalizzati nel mondo del lavoro, con perdita di valore del ruolo dell’uomo e con uno spostamento a carico di donne e di bambini dell’economia di sussistenza.

Rispetto all’identità, caratterizzata da discendenza patrilineare, i valori positivi, che riguardavano la solidarietà tra i membri della comunità, il diritto consuetudinario basato sul giudizio del gruppo, il rispetto degli anziani, appaiono intaccati dal ruolo dei mass media che veicolano nuovi modelli dell’Occidente, improntati alla logica dell’edonismo e al “cittadino come consumatore”.

Gli ambienti di vita delle comunità rom, sinti e caminanti sono molteplici con macroscopiche differenze tra città e città, così come tra campi dello stesso territorio. Si passa da campi abusivi<sup>6</sup>, senza le minime condizioni igieniche di vita e che vedono la presenza di molti minori d’età, ai campi attrezzati e dotati di servizi, a campi nomadi che sono cresciuti su terreni acquistati dalle stesse famiglie zingare, alle abitazioni in cui vivono, come gli altri cittadini.

All’interno del quadro brevemente tratteggiato, emerge come comune denominatore dell’intero popolo zingaro, bambini compresi, la drammaticità della marginalizzazione sociale in cui vivono. A questa va aggiunta la montante percezione sociale degli “altri”, i gagé, rispetto al fatto che siano individui pericolosi e sostanzialmente irrecuperabili, percezione collegata sia a atti violenti nei quali i rom, sinti e caminanti sono soggetti di reati che correlata a fenomeni di stigmatizzazione del loro stile di vita.

Marginalizzazione e stigmatizzazione come fenomeni involuti che si chiudono su se stessi e che hanno visto, nel corso del XX secolo, la soppressione nei campi di sterminio nazisti di più di 500.000 rom, sinti e caminanti.

<sup>42</sup> Cfr audizione dell’Opera Nomadi del 9 gennaio 2008

<sup>53</sup> Cfr audizione della Comunità di Sant’Egidio del 5 dicembre 2007

<sup>64</sup> il 20% secondo i dati del Ministero dell’Interno

Il popolo **rom** può essere, in prima battuta, suddiviso tra rom storici, sedentarizzati e cittadini italiani (l'80% dei sedentarizzati Rom storici sono cittadini italiani)<sup>7</sup> e i rom immigrati, provenienti per lo più dall'Est Europa. In Italia, il gruppo più importante numericamente, economicamente attivo e socialmente integrato, dei rom storici è costituito dai **rom** abruzzesi, con famiglie estese ramificate in molte regioni, soprattutto del Centro e del Sud.

Il primo grande afflusso dei **rom** in Italia nel secolo precedente si ha negli anni '70 dalla Jugoslavia, mentre la seconda ondata è degli anni '90, circa 30.000, 35.000<sup>8</sup> persone, dalla Bosnia, dal Kosovo, Romania, Albania e Polonia, la maggior parte delle quali sono rom romeni. La migrazione di tale ultimo gruppo giunge al suo apice all'inizio degli anni 2000 con l'abolizione dell'obbligo del visto, culminando nel 2005-2006 quando il fenomeno si stabilizza e dal primo gennaio 2007 non più extracomunitari, in quanto la Romania è entrata a far parte dei Paesi membri dell'Unione Europea.

I "**rom**" più diffusi al Centro e al Sud e sono maggiormente sedentari, mentre i "**sinti**" vivono per lo più nel Nord Italia e hanno mantenuto più viva la tradizione del nomadismo. Rispetto ai sinti è difficile stabilire l'epoca dei **sinti** "italiani", ma certamente sono anche loro presenti da varie generazioni. Va sottolineata la tendenza, in ognuna di queste popolazioni, al fenomeno della sedentarizzazione.

Il nomadismo che ha caratterizzato le comunità "sprovviste di territorio", è all'origine di suddivisioni individuate da toponimi: **sinti** Gackane (della Germania), Estrakaria (dell'Austria), Valstike (dei paesi latini).

Altre distinzioni avvengono in base all'attività economica: i **rom** Lovara (da lob, cavallo in ungherese o da love, cioè denaro in romanes); i Kalderasha (calderai e indoratori) e i Churara (da churi, fabbricanti di setacci), solo per citare i gruppi maggioritari, che appartengono alla seconda ondata del XX secolo.

I "**caminanti**", piccoli venditori ambulanti, si stima attorno alle 6000<sup>9</sup> unità, vivono in Sicilia, soprattutto a Noto in Provincia di Siracusa, e a Milano, dove hanno stretto alleanze matrimoniali con alcune famiglie **rom** che lì vivevano.

#### ➤ **i minori rom, sinti e caminanti**

All'interno delle popolazioni rom, sinti e caminanti, secondo l'Opera Nomadi, la popolazione è per il 70-80% al di sotto dei 25 anni, e di questi più del 50% di età inferiore ai 18 anni<sup>10</sup>.

Secondo la Comunità di Sant'Egidio, fino all'arrivo in Italia dei rom romeni, la componente dei minori era del 50%, successivamente si è lievemente abbassata.<sup>11</sup>

Indicativamente il numero dei minori d'età rom, sinti e caminanti si assesterebbe intorno alle 70.000 unità.

Un numero di minori sicuramente significativo che necessita di attenzioni e di condizioni sufficientemente sane di crescita.

Muoversi nella direzione di una politica a favore dei diritti delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi che appartengono alle popolazioni dei rom, sinti e caminanti significa non poter separare artificiosamente i temi della scolarizzazione, delle soluzioni abitative in ambienti decorosi, della valorizzazione delle specificità culturali, della loro salute, del loro tempo libero e dell'integrazione degli adulti di riferimento.

Per quanto riguarda la scolarizzazione dei minori, spesso si transige rispetto all'assolvimento dell'obbligo scolastico, fatto salvo che ci sia una spiccata sensibilità al tema da parte degli ee.ll., attraverso investimenti economici quali lo scuolabus, con la presenza di mediatori

<sup>7</sup> Comunità sprovviste di territorio, Ministero dell'interno, 2006

<sup>85</sup> Dato emerso dall'audizione con Comunità di S.Egidio

<sup>96</sup> Dato emerso dall'audizione con Opera Nomadi

<sup>107</sup> Cfr audizione dell'Opera Nomadi del 9 gennaio 2008

<sup>118</sup> Cfr audizione con Comunità di S.Egidio del 5 dicembre 2007



culturali che arrivano nei campi e accompagnano i bambini a scuola prima e, al termine delle lezioni, li riaccompano ai campi.

Ci sono anche esperienze di accordi con il privato sociale grazie ai quali sono previsti momenti di doposcuola, caratterizzati per lo più da momenti dei compiti.

Oltre all'aspetto della scolarizzazione, tema di primaria importanza rispetto alle discriminazioni di fatto dei minori rom, sinti e caminanti è quello dei campi in cui vivono: per i bambini vivere nei campi, in assenza di un sistema globale di tutele e di promozione, significa essere sottoposti al rischio di precoce mortalità infantile, a malattie derivate dal freddo, a cattiva nutrizione, a scarsa igiene, a pericoli, a stenti.

Non è quindi un caso che l'aspettativa di vita dei Rom in Italia si aggiri intorno ai 50 anni per gli uomini e qualche anno in più per le donne, cioè circa i due terzi dell'aspettativa di vita degli italiani.

Anche l'attenzione alle condizioni di vita igieniche dell'infanzia, dalle vaccinazioni alla salubrità dei campi attengono alle scelte fatte dalle amministrazioni locali, in assenza di leggi nazionali che tutelino i diritti dei bambini rom, sinti e caminanti e delle loro popolazioni di appartenenza.

Rispetto agli adolescenti e preadolescenti, oltre ad avere vissuto la propria infanzia in condizioni di deprivazione, difficoltà riguardano la questione dei matrimoni tradizionali concordati che vedono costretti a sposarsi tra loro ragazzi e ragazze anche già all'età di 13 o 14 anni (aspetto questo caratteristico di molti gruppi a discendenza patrilineare).

Anche questa adultizzazione precoce fa sì che essi non vivano mai in fondo la propria infanzia<sup>12</sup>

Considerando questi fattori, appare evidente come i minori rom, sinti e caminanti rappresentino la più grande emergenza in tema di privazione dei diritti dei minori.

Per uscire dalle generalizzazioni, va tenuto presente che emergono differenze notevoli tra politiche a livello di ee.ll.

Ci sono realtà di enti locali che, negli anni, hanno investito molteplici risorse per uscire da una politica di ordine emergenziale e muoversi nella direzione dell'integrazione, dell'inclusione, anche favorendo politiche di scolarizzazione dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze, accompagnandoli in percorsi di ingresso nel mondo del lavoro e alla ricerca di soluzioni abitative<sup>13</sup>.

Ma la disomogeneità dello scenario sul territorio nazionale non consente né attenzioni specifiche e mirate al tema né facili ottimismo sugli sviluppi futuri.

### **Il GdL raccomanda:**

➤ attuare una politica a favore dei diritti delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, con un approccio olistico, sistemati e integrato, che non separi artificialmente i temi dell'abitazione, della scolarizzazione, delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione;

#### **➤ gli ambienti e la qualità della vita**

L'ambiente strutturale di vita dei minori e delle loro famiglie è il campo, o meglio, i campi.

Confrontando i dati dei campi di due grandi città italiane, Milano e Roma, dove è alta la concentrazione dei rom, sinti e caminanti, emerge la forte differenziazione degli stessi che è differenziazione della qualità della vita dei minori.

Se si guarda la "Mappa localizzazione Campi nomadi Milano" si trovano: sette campi comunali attrezzati, tredici campi abusivi (comprendenti un campo in concessione, uno in contenzioso e uno in affitto demaniale), dieci di proprietà nomade. A Milano vivono circa 7000 rom, sinti e caminanti; nella mappa non appaiono i numeri dei censiti, così come non sono riportate le attrezzature di cui è dotato ogni campo.

<sup>129</sup> si utilizza il termine infanzia in riferimento all'età 0 – 18 anni, così come da CRC

<sup>13</sup> A titolo esemplificativo l'esperienza del Comune di Legnano.

Se si guarda la “Mappa dei Campi nomadi di Roma”, città in cui vivono censiti 5602 persone, (ma le fonti del Ministero dell’Interno e del privato sociale parlano di circa 8000 individui), senza che siano precisate le diverse fasce d’età, si trovano indicati come “insediamento spontaneo” 15 campi (usando la classificazione del comune di Milano, si configurano come campi abusivi), cinque campi attrezzati con moduli abitativi forniti di lavatoi comuni - monoblocchi igienici - acqua - luce - utenze individuali - legnaia – alcuni anche con campo sportivo - prefabbricati per servizi; sei campi semi attrezzati con wc chimici - illuminazione pubblica - acqua, per un totale di 26 campi.

I quindici campi definiti “insediamento spontaneo” vedono due campi completamente privi di servizi, sei campi con i soli wc chimici, cinque con wc chimici e acqua (fontanella), uno con la sola acqua, uno con acqua, wc chimici e illuminazione.

Dal confronto delle mappe, emergono i seguenti punti:

- i campi abusivi sono numericamente superiori ad altre tipologie di campi. Mancano le minime condizioni igieniche, i servizi quali acqua o illuminazione. Non si sa quale sia la condizione dei minori che vi vivono
- i campi in proprietà ai nomadi, presenti anche in altri Comuni italiani, si configurano a tutti gli effetti proprietà privata. Non si hanno dati, ancora una volta, sulla qualità della vita dei minori, in riferimento al godimento del diritto alla salute, all’istruzione, alla formazione professionale dei più grandi;
- i campi attrezzati sono più idonei alla standardizzazione di servizi, wc, allacciamento acqua e corrente elettrica, gas. In alcuni campi attrezzati compaiono anche spazi ricreativi e di socializzazione. Resta che queste condizioni non sono peraltro sufficienti a garantire il miglior sviluppo possibile per bambini e ragazzi;

Questi dati, riferiti sì a due grandi città, ma paradigmi anche di realtà locali più piccole, considerato che la tendenza alla sedentarizzazione dei gruppi nomadi è un processo ormai in atto da anni, pongono con estrema urgenza la necessità di trovare soluzioni abitative che vadano oltre quanto fino ad ora avvenuto nella maggioranza dei casi.

L’insalubrità dei campi ha portato alcune amministrazioni comunali alla ricerca di soluzioni abitative idonee alle famiglie rom, sinti e caminanti, ma sono casi isolati.

Le poche esperienze che si registrano nel nostro Paese che hanno attuato politiche di chiusura dei campi, al fine di accompagnare le famiglie zingare dai campi alle case, evidenziano come questa soluzione sia la risposta ad un bisogno espresso (molti rom, sinti e caminanti vogliono vivere in abitazioni fuori dai campi) che riduce l’esclusione sociale di questi gruppi, fino alla totale buona convivenza con i gagé.

Nella maggior parte dei casi, continuano a sussistere campi regolamentati, tanti dei quali poco attrezzati per le minime condizioni igieniche, altri ancora abusivi e senza alcuna tutela per i minori e gli adulti che li vivono.

Le dimensioni degli insediamenti e il relativo e conseguente sovrappopolamento, rendono critica le già delicate condizioni igienico-sanitarie e socio-ambientali dei bambini che vivono nei campi, riflettendosi negativamente sulla scolarizzazione.

Se si utilizza proprio questo parametro come indice di benessere dei minori si evince come proprio la scolarizzazione, vediamo come la scolarizzazione precoce, consente sicuramente una migliore possibilità di effettuare un percorso scolastico più regolare e facilitato rispetto alla socializzazione, ma soprattutto ai fini dell’apprendimento. Consente, inoltre, di avviare un più sistematico monitoraggio di questi bambini, nel passaggio alle scuole elementari, per poter verificare con maggiore precisione i risultati relativi alla socializzazione e all’apprendimento.

L’appartenenza a **insediamenti attrezzati** facilita sicuramente la frequenza scolastica: dai dati rilevati dagli Enti attivi nel Comune di Roma si registra una frequenza media e regolare tendenzialmente attestata intorno al 75%. Negli insediamenti **semi - attrezzati** la frequenza si attesta intorno al 58%. Negli insediamenti **non attrezzati** la frequenza si attesta intorno al 45%. Ma in alcuni casi il campo attrezzato non costituisce il solo presupposto per una migliore frequenza, perché possono intervenire altri fattori altrettanto determinati a contraddire questo dato.

Anche l'aspetto relativo al convivere di diverse etnie rom e diverse origini culturali nello stesso insediamento possono aumentare le criticità relative alla vita relazionale nei campi. I Kossoviani ad esempio rispetto ai Montenegrini sono più inclini ad interagire con il contesto italiano, collaborano per naturale tendenza a preparare i bambini per la scuola, curano la igiene dei loro figli e s'impegnano nelle preliminari procedure per l'ingresso a scuola<sup>14</sup>.

Bisogna sottolineare come, all'interno dei campi, al pari degli adulti, non pochi giovani chiedano una casa come luogo per la propria famiglia, senza che questa scelta sia vissuta come misconoscimento della propria identità.

Il tema dell'identità è importante ed è collegato ad un sentimento di appartenenza forte al popolo zingaro.

Anche lo stato grave di emarginazione e di esclusione in cui vivono queste comunità, i più esclusi tra gli esclusi, rafforza il mantenimento di un'identità che passa attraverso i legami famigliari.

Bruno Morelli, artista e rom abruzzese sostiene che la repressione nei confronti dei Rom *"è una realtà radicata nella coscienza di ogni zingaro. Consapevolmente o inconsapevolmente ognuno sente l'ostilità intorno a sé, stretto come in una morsa che preme di continuo ogni giorno minacciando di schiacciare una gente considerata da lungo tempo maledetta solo perché non ha voluto essere cancellata come popolo"*<sup>15</sup>.

L'ambiente più ampio, quello fuori di campi, o dal nomadismo, soprattutto la scuola, mette i più piccoli in contatto con coetanei con cui condividono tempi di vita e relazioni, solitamente limitati al solo tempo scolastico.

È per questo motivo che va considerato anche il tempo libero dei bambini e ragazzi rom, sinti e caminanti come opportunità di incontro con coetanei, al fine di sviluppare nelle giovani generazioni sentimento di vicinanza, amicizia, rispetto, contro fenomeni di xenofobia e razzismo.

Ad una fascia d'età più alta, ma sempre minore d'età, si accompagna il fenomeno della precocità del matrimonio, che, unitamente al forte senso di appartenenza che li caratterizza, fa sì che sia molto alto il numero di bambini avuti da ogni coppia.

Il parto per una giovane donna rom, frequentemente ancora minorenne, finisce con l'essere un parto non assistito, con tutti i rischi che questo comporta per la salute della coppia madre – bambino.

Il fenomeno di precocità matrimoniale appare comunque in regressione, anche se resta come dato significativo.

Negli ultimi anni sempre più ragazze rifiutano di sposarsi con giovani uomini che neppure conoscono, preferendo fare scelte ispirate da legami affettivi.

Ma rimane alto il numero di matrimoni combinati, che hanno la funzione di apparentare famiglie in modo maggiormente solidaristico e collaborativo.

Per i preadolescenti ed adolescenti rom, sinti e caminanti sembrano delinearsi due linee sostanziali di sviluppo. La prima legata a fenomeni di devianza e a fenomeni di abuso di sostanze, la seconda è, al contrario, una richiesta di "normalità" che passa attraverso la possibilità di avere una casa propria, un lavoro stabile, una propria famiglia.

Favorire questi desideri, lavorando costantemente con loro, evitando quei tragici fenomeni di discriminazione cui vengono sottoposti significa ridurre il rischio di devianza e rompere quel cerchio chiuso di delinquenza – percezione sociale – esclusione – delinquenza all'interno del quale appaiono rinchiusi.

La marginalizzazione dal mondo del lavoro, fenomeno che ha colpito gli adulti maschi e che ha causato, tra l'altro, sindromi soprattutto alcoliche in tanti di loro, ha fatto sì che il lavoro si spostasse su donne e bambini (accattonaggio, furti, ecc.).

<sup>14</sup> Cfr audizione Casa della Carità

<sup>15</sup> Lacio drom, n.3, 1996

Pertanto sono necessarie delle politiche di sostegno all'avviamento e mantenimento del lavoro e corsi di formazione che valorizzino le loro competenze e i loro lavori tradizionali, come ad esempio le professioni "artistiche" collegate al mondo della musica e delle tecnologie.

Sempre rispetto al lavoro degli uomini adulti, alcuni sono entrati nel mondo del lavoro come operai, per lo più nelle città del nord Italia le cui industrie necessitano di lavoratori non specializzati.

Pur in un quadro connotato da esclusione sociale marcata, da grandi e spesso drammatiche difficoltà quotidiane, in un contesto di identità assolutamente unica rispetto alla percezione che ne hanno i gagé, <sup>16</sup>da un punto di vista affettivo l'attenzione ai bambini da parte dei genitori appare sufficientemente adeguata.

#### **Il GdL raccomanda:**

- incentivare la possibilità di avere una casa propria, un lavoro stabile, una propria famiglia per ridurre il rischio di devianza e rompere il cerchio chiuso della delinquenza anche al fine di non aggravare i costi economico-sociali;
- attuare politiche di sostegno all'avviamento e mantenimento del lavoro e corsi di formazione che valorizzino anche le loro competenze;

#### **➤ la necessità di uscire dall'esclusione e dalle politiche dell'emergenza**

La presenza di esperienze significative attuate come politiche a favore dei rom, sinti e caminanti da parte degli ee.ll. dimostra che è possibile uscire da una logica emergenziale e dall'esclusione sociale di cui sono oggetto.

L'approccio alla "questione nomadi" deve caratterizzarsi in modo olistico, l'integrazione delle politiche che riguardano i bambini come soggetti di diritto e gli adulti come soggetti di rispetto, a fronte di una presenza complessa e di cui va valorizzata anche e soprattutto la differenza culturale.

Tema non trascurabile se si tiene conto del fatto che queste popolazioni hanno un patrimonio culturale di altissimo livello (si pensi solo a quanti autori di musica classica hanno attinto alle arie di questi popoli, a partire dalle "danze ungheresi" di Brahms, per passare a Dvorak e Ravel), trasmesso soprattutto attraverso una cultura che assegna preminenza all'oralità, che rischia di andare perduta.

Il mancato riconoscimento di minoranza linguistica è uno dei fattori che oscura questo patrimonio e che danneggia la possibilità di usare la loro lingua, sempre meno parlata.

Pur ritenendo meritorie le molteplici azioni che sia gli ee.ll. che il Terzo Settore mettono in campo a favore di queste popolazioni, l'assenza di una strategia nazionale di interventi integrati, oltre a cancellare il patrimonio culturale specifico, rischia di vanificare gli sforzi, incrementando la percezione negativa che di loro si ha e di causare fenomeni di sfiducia nei confronti delle possibilità di cambiamento.

Questo tema molto significativo per uscire dall'esclusione è connesso al diritto alla cittadinanza per i rom, sinti e caminanti non italiani. Una circolare del Ministero dell'Interno, di novembre 2007 ha facilitato l'acquisizione della cittadinanza italiana ai minori stranieri nati in Italia al compimento del diciottesimo anni di età, laddove siano in condizioni di regolarità sul territorio. Il minore rom nato in Italia però non rientra quasi mai nei requisiti per poter avere la cittadinanza italiana, anche se i rom sono tra gli stranieri quelli a più lungo residenti. Questa circolare prevede il fatto che possano essere presentate prove documentali alternative alla residenza. E' un piccolo aiuto in questa direzione.

#### **Il GdL raccomanda:**

- porre attenzione alla questione del riconoscimento della minoranza linguistica rom;
- proseguire nel processo di facilitazione dell'acquisizione della cittadinanza italiana ai minori stranieri nati in Italia al compimento del diciottesimo anni di età;

---

<sup>1610</sup> i non zingari

## **1.2 Nodi problematici**

### **➤ La questione dei campi e del censimento;**

La prima necessità appare quella di avere un preciso e circostanziato censimento della popolazione e dei campi, di conoscere i dati effettivi del fenomeno, la popolazione complessiva, il numero dei campi e delle famiglie, il numero dei bambini e la loro distribuzione, tenuto conto del fatto che la qualità della vita di ciascuno di loro consente di attivare interventi che non vedano nessun minore escluso.

Il senso del censimento è quello di mettere in condizione bambine e bambini di essere riconosciuti come soggetti titolari di diritti e di attuare interventi efficaci perché si passi dalle enunciazioni di principio alle buone pratiche.

Per un approfondimento delle problematiche connesse al fenomeno delle comunità rom, sinte e caminanti e per l'individuazione delle possibili soluzioni dirette ad assicurare la tutela dell'identità culturale, nel quadro di una corretta e sicura convivenza civile è stato istituito presso il Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione, nell'ambito del Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, **un tavolo tecnico interministeriale** al quale hanno partecipato gli altri Ministeri maggiormente interessati nonché i rappresentanti dell'ANCI, dell'UPI, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome.

**Sono state, inoltre, coinvolte le associazioni rappresentative di tali comunità.**

E' stato avviato nel 2006, ed aggiornato a fine 2007, con la collaborazione delle Prefetture, un **monitoraggio a livello nazionale** sulla presenza delle comunità rom, sinte e caminanti, con particolare riferimento agli aspetti di problematicità sul territorio e ad eventuali soluzioni adottate.

Da tale indagine è emersa la difficoltà di reperimento **di dati ufficiali**, soprattutto in relazione alle aree metropolitane, determinato anche dai frequenti spostamenti di questi gruppi di popolazione. Nel nostro ordinamento non è peraltro **previsto un censimento di tipo etnico**.

Vi è, inoltre, il fenomeno degli sgomberi forzati, che tende ad attivarsi frequentemente in concomitanza di fatti di cronaca a forte impatto emotivo sul pubblico e che avviene per lo più verso quelle situazioni di campi abusivi, fatiscenti.

In questi casi, il ritorno al nomadismo forzato senza che siano concordate soluzioni di accoglienza, tra le altre cose, finisce col distruggere il sistema delle relazioni sociali costruite durante la convivenza nel campo e al di fuori di esso.

I campi vanno chiusi. A fronte sia delle diverse tipologie di campi che degli interventi degli ee.ll. impegnati da anni a sostegno delle popolazioni zingare, che stanno chiudendo i campi e costruendo soluzioni abitative per le famiglie questa soluzione appare la migliore possibile, se non l'unica possibile.

Le, sia pur poche, indagini sul fenomeno di chiusura dei campi, a fronte di accoglimento di soluzioni che li dotino di un'abitazione indicano come attraverso questa scelta non vengano rescissi i legami familiari, così come i rom, sinti e caminanti non rischiano di perdere la loro identità di popolo. Semmai, le condizioni dei campi agiscono nel recidere i legami comunitari e le identità di questi soggetti.

Solo a fronte di scelte coraggiose è possibile intervenire efficacemente nelle politiche di tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Scelte coraggiose che alcuni ee.ll. hanno attuato, mettendo in moto passaggi gradualisti, accogliendo i bambini, sostenendo le famiglie, attivando possibilità di formazione e lavoro.

A fronte di iniziali resistenze da parte della popolazione autoctona<sup>17</sup>, l'investimento si è poi rivelato significativo, in termini di riduzione dei disagi per tutti e in termini di "buon vicinato" tra le genti.

### **Il GdL raccomanda:**

<sup>17</sup> A titolo esemplificativo l'esperienza del Comune di Legnano;

- avviare un censimento della popolazione e dei campi al fine di conoscere i dati effettivi del fenomeno, la popolazione complessiva, il numero dei campi e delle famiglie, il numero dei bambini e la loro distribuzione per poter realizzare interventi adeguati;
- avviare un percorso finalizzato all'identificazione e alla costruzione di soluzioni abitative per le famiglie diverse dai campi nomadi abusivi e regolari;

➤ **differenze, mancanza di continuità e di coordinamento delle politiche a livello ec.ll.;**

Rispetto agli interventi integrati bisogna tener conto sia degli effetti della modifica del Titolo V della Costituzione, con la conseguente regionalizzazione delle politiche del welfare state, che della legge 328, il fondo unico delle politiche sociali che ingloba i fondi della legge 285/97 nei Comuni non riservatari, spesso a scapito delle politiche per l'infanzia, che della assenza nella definizione dei liveas rivolti alle politiche per l'infanzia tutta.

Rispetto ai fondi collegati alla legge 285, i progetti rivolti ai minori rom, sinti e caminanti rientrano nei progetti per i minori stranieri, focalizzandosi primariamente sull'inserimento scolastico.

Al di là delle norme che in modo specifico disciplinano l'immigrazione, relativamente al diritto di integrazione del minore straniero, un importante strumento a livello nazionale è rappresentato dalla legge n. 285/97. Come noto con la legge n. 285/97 è stato istituito un fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, di circa 150 milioni di euro annui da ripartire fra le Regioni e quindici città, la cui finalità è quella di finanziare progetti tesi a migliorare la qualità della vita di bambini e ragazzi mediante l'attivazione di interventi a trecentosessanta gradi su tutto il territorio nazionale. La legge individua progettualità di diversa natura e nell'ambito di queste sono state avviate anche azioni in favore di bambini ed adolescenti stranieri.

Con i finanziamenti previsti per il primo triennio di applicazione della legge sono stati realizzati 90 progetti rivolti ai minori stranieri, la maggior parte di essi è stata attuata dalle città riservatarie (31%) con Torino in testa (8 progetti), seguita da Firenze e Bologna con 5 progetti ciascuna.

Si rileva inoltre, per tale periodo, una rilevante concentrazione di progetti nelle regioni Toscana, Veneto e Lombardia dove, infatti, si registra una un'alta presenza di lavoratori stranieri regolarmente inseriti.

Da un'analisi complessiva della totalità dei progetti del I triennio dedicati ai minori stranieri, si evidenzia che il 35,5% degli interventi attivati hanno avuto quale principale scopo l'inserimento scolastico dei minori e per l'8,9% il potenziamento dell'offerta scolastica. A tali dati va aggiunto il 17,8% degli interventi che si sono posti l'obiettivo di sostenere l'apprendimento della lingua italiana.

Tale tendenza progettuale è particolarmente significativa in quanto mette in luce come il processo di scolarizzazione sia comunque considerato lo strumento fondamentale attraverso il quale favorire l'integrazione del bambino immigrato.

Per quanto concerne i progetti del secondo triennio di applicazione della legge, i dati disponibili indicano che sono stati realizzati 51 progetti di cui 9 direttamente dalle città riservatarie del fondo (la città di Bologna in testa con 3 progetti). Se da un lato, rispetto al precedente triennio, si riscontra un complessivo decremento di interventi mirati all'integrazione dei bambini e degli adolescenti stranieri, dall'altro lato viene confermata una significativa concentrazione di tali progettualità nel centro nord d'Italia, dove è stata realizzata quasi la totalità degli interventi, con 18 progetti in Veneto, 8 in Emilia Romagna, 4 in Friuli Venezia Giulia, Piemonte e Province Autonome di Trento e Bolzano, 3 in Liguria, 2 in Toscana e nel Lazio ed 1 progetto nelle Regioni Lombardia, Valle D'Aosta e Marche, per un totale di 48 interventi. Nel sud d'Italia si hanno 2 progetti in Campania ed 1 in Calabria.

Premesso che molti di questi interventi si sono posti l'obiettivo di realizzare contemporaneamente attività distinte, affiancando più azioni previste dai diversi articoli della legge 285/97, si può affermare che la maggior parte di essi (29 progetti) si sono ispirati in modo particolare all'implementazione dell'art. 4 della legge - che prevede la realizzazione di servizi di

sostegno alla relazione genitori /figli, di contrasto alla povertà ed alla violenza, nonché misure alternative al ricovero dei minori in istituto - avviando attività legate soprattutto al sostegno familiare.

Subito a seguire, con 21 progetti, le azioni tese all'applicazione degli artt. 6 e 7 della legge 285 che prevedono rispettivamente la creazione di servizi ricreativi ed educativi per il tempo libero ed azioni per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza mediante interventi tesi a facilitare la fruizione degli spazi urbani, a promuovere - presso la cittadinanza e gli operatori pubblici – i diritti dei minori e la partecipazione attiva dei bambini alla vita della comunità locale. In particolare, i progetti ispirati all'implementazione di tali norme, hanno soprattutto realizzato laboratori volti a favorire l'interculturalità e la multiculturalità.

Resta che l'utilizzo dei fondi della legge è gestita a livello locale e, di conseguenza, assistiamo a livello di ee.ll., su cui ricade la questione rom, sinti e caminanti, a differenze macroscopiche di intervento a favore di queste popolazioni. Probabilmente queste non sono dovute esclusivamente alla maggiore o minore attenzione e presa in carico del fenomeno, ma anche a dati quale la storia del campo, le famiglie che vi abitano, il tessuto sociale ed economico nel suo complesso.

Si assiste spesso a poca capacità di coordinarsi da un punto di vista istituzionale (scuola, ee.ll., aziende sanitarie locali) così come alla non certezza di azioni programmate a livello continuativo.

Si passa dalla presenza di operatori comunali e/o del terzo settore sui campi con funzione di accompagnamento prima ancora che di controllo, ai servizi di scuolabus per accompagnare i bambini a scuola, per portarli a fare le vaccinazioni e per mantenere nel campo una buona profilassi sanitaria, alla presenza di campi progettati come temporanei verso soluzioni abitative più solide per arrivare a situazioni in cui tutto questo è assente, in parte o in tutto, a seconda della tipologia anche dell'accampamento (in quelli abusivi se l'istituzione entra, ci arriva spesso con le ruspe e le forze dell'ordine) Ci sono problemi di vario genere: fra le questioni più importanti va rilevata senza dubbio quella delle vaccinazioni. Molti bambini e ragazzi, non essendo censiti, quindi inesistenti per le istituzioni e per la società civile, non vengono vaccinati, sfuggendo ad ogni controllo sia di carattere sanitario che educativo.

#### **Il GdL raccomanda:**

- proseguire l'attuazione di progetti finanziati sul territorio dalla legge 285/97 rivolti specificamente ai minori delle comunità rom, sinti e caminanti;
- identificare e disseminare le buone pratiche dei progetti 285 realizzati sul territorio per facilitare lo scambio di buone pratiche tra gli ee.ll.;

### **1.3 Aspetti da valorizzare**

#### **➤ dai minori agli adulti per la valorizzazione dell'identità culturale**

L'attenzione ai bambini presso tutti i gruppi umani attiva risposte specifiche che mettono in relazione immediata i genitori e la comunità di riferimento con gli interlocutori che si rivolgono all'infanzia.

I bambini diventano, di conseguenza, non solo fine, ma anche mezzo per stabilire comunicazioni e condividere progettualità con il mondo degli adulti.

Molte relazioni di operatori sociali che si sono trovati a lavorare con gruppi di migranti o di nomadi testimoniano il ruolo veicolare dei bambini e come il benessere degli stessi, che interessa o dovrebbe interessare ciascuno di noi, travalichi ogni differenza tra adulti appartenenti a contesti spesso molto diversi gli uni dagli altri.

Esperienze passate, attivate con i fondi, successivamente mai più allocati, collegati alla legge 216/91, "Interventi a favore di minori a rischio di attività criminose" hanno dimostrato come l'alleanza con i minori consentisse di raggiungere la maggior parte degli adulti dei campi, attivando fenomeni di cambiamento e efficace interessamento a quanto veniva proposto.

La condivisione dell'obiettivo di sviluppo e di promozione dell'infanzia infatti favorisce la dimensione della partecipazione di tutti al processo. Ed è proprio la partecipazione, intesa sia come strumento che come fine, su cui alcuni interventi hanno puntato.

*“Sulla partecipazione hanno sperimentato lo strumento dell'assemblea. Si tratta di realtà di gruppi di famiglie imparentate. Momenti settimanali di assemblea di gruppo in cui si discutono i problemi, la presentazione dei bisogni e le decisioni da prendere. E' un sistema per avviarli alla responsabilizzazione, per es. rispetto al problema del ricongiungimento familiare. Gli stessi parenti avevano giudicato importante avvicinare un bambino della propria famiglia alla presenza esterna, riconosciuta e autorevole che ha anche il potere economico. Questa si è dimostrata essere una strategia vincente. Se il Patto è un fine, è chiaro che non funziona, invece se lo si considera uno strumento allora è molto utile. La rivendicazione da parte loro è molto forte, e anche l'istituzione va contrattata e sempre con la finalità dello scambio”<sup>18</sup>.*

Emerge da quanto sopra riportato la necessità di costruire rapporti di riconoscimento reciproco, di condividere comuni strumenti di partecipazione e di coinvolgere ogni persona presente all'interno dei campi.

Questo si configura come primo passo affinché il recupero di un ruolo e lo stabilirsi di una identità riconosciuta possa condurre anche alla valorizzazione della cultura che i rom, sinti e caminanti portano, attraverso investimenti locali visibili, traducibili in momenti pubblici di offerta della propria peculiarità culturale.

Rispetto alle politiche di raccordo comunità ampia e rom, sinti e caminanti, la scuola è il terreno elettivo che può consentire occasioni trasformative e di crescita, così come può essere il terreno in cui i livelli pregiudiziali, la disinformazione, la diversità socio-economico-culturale, l'emarginazione possono proliferare. Si è potuto constatare che laddove si sono stipulati **“patti formativi scuola - famiglia”**, tra la scuola, la famiglia e in alcuni casi anche i Municipi, con impegni reciproci sottoscritti da rispettare, si è contribuito a stabilire un rapporto più significativo e di responsabilizzazione delle famiglie e della scuola che può diventare un sicuro punto di riferimento umano e culturale, facilitando la socializzazione e la scolarizzazione.

Non solo scuola, ma un approccio sistematico e integrato che prenda in considerazione la globalità dei diritti dell'infanzia, attraverso azioni coordinate al fine di veder garantiti il diritto al gioco, il diritto alla salute, il diritto alla famiglia, il diritto all'identità, il diritto alla libertà di espressione, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, il diritto alla tutela contro ogni forma di violenza e di sfruttamento, il diritto all'educazione, il diritto al tempo libero e alle attività ricreative, il diritto alla tutela contro lo sfruttamento economico. Alla fine, il diritto di avere diritti.

#### **Il GdL raccomanda:**

- facilitare il recupero del ruolo degli adulti della comunità nomade e riconoscerne l'identità al fine di valorizzazione la loro cultura;
- favorire modalità partecipative dell'intera comunità nomade ai processi di promozione e sviluppo della stessa, comprendendo lo strumento dei patti formativi scuola-famiglia;

#### **➤ il tempo libero dei minori**

Esiste il tema del tempo libero durante l'anno scolastico così come quello del tempo libero estivo. Data l'importanza che riveste la scolarizzazione dei minori rom, sinti e caminanti quale strumento di sviluppo e di autopromozione, è necessario promuovere iniziative che favoriscano il consolidamento degli apprendimenti e la ricerca anche individuale di un metodo di studio;

la valorizzazione della loro cultura deve farci muovere nella direzione di una metodologia didattica che favorisca la peer education e l'utilizzo di strumenti ludici che incontrano i modelli esperienziali dei bambini.

Durante l'estate, la possibilità di far vivere loro esperienze significative con altri bambini, condividendo con le loro famiglie la frequentazione di centri estivi o di vacanze, si configura come

<sup>1812</sup> ciff. Don Virginio Colmegna, tratto dall'audizione della Casa della Carità



tempo che facilita l'incontro con gli altri, con cui è possibile scambiare momenti di divertimento e in cui si incontra l'intero mondo. Serve ai bambini gagé a crescere in un clima di accoglienza dell'altro, di diversi ma non così tanto da averne paura, di espansione del proprio essere umani.

**Il GdL raccomanda:**

- promuovere iniziative che favoriscano il consolidamento degli apprendimenti e la ricerca anche individuale di un metodo di studio durante il tempo libero dell'anno scolastico;
- promuovere iniziative che facilitino la frequenza di centri estivi o vacanze durante il tempo libero estivo;

➤ **il ruolo della famiglia e della comunità allargata**

Contrariamente alla percezione sociale di trascuratezza dei minori, effettiva se considerata in termini di strutturale emarginazione sociale, da un punto di vista affettivo la famiglia nomade è marcata da legami significativi. Anche l'accattonaggio con i bambini piccoli, per lo più ancora in età di pre scolarizzazione obbligata, è dovuto al fatto che, esclusi gli uomini dal mondo del lavoro, sono le donne a farsi carico del mantenimento della famiglia, soprattutto nel gruppo dei Rom.

Non sapendo a chi affidare i bambini al campo, gli stessi vengono portati con sé nell'attività di accattonaggio.

È solo attraverso una politica che ricollochi gli uomini rom, sinti e caminanti nel mondo del lavoro, riconfermando il loro ruolo e la loro dignità di uomini e capo famiglia e valorizzando il ruolo delle donne, potente fattore di trasformazione, che il diritto di ogni bambino a essere tale può dispiegarsi nella sua interezza.

Si prevencono così anche quei fenomeni di abuso di sostanze, dall'alcol alle droghe, che si sono diffusi nei campi nomadi, fattore questo di ulteriore discriminazione e di rottura di quella cultura familistica e solidaristica che i nomadi hanno nella loro tradizione.

**Il GdL raccomanda:**

- sostenere il ruolo delle donne delle comunità nomadi, quale fattore importante di cambiamento;
- aiutare gli uomini delle comunità a ricollocarsi nel mondo del lavoro, riconfermando il loro ruolo e la loro dignità;

➤ **le buone pratiche degli ee.ll.**

Laddove si sono riscontrate buone pratiche da parte degli ee.ll., si possono evidenziare degli aspetti in comune:

1. interventi complessivi che non si riducono alla presa in carico dei soli aspetti emergenziali del fenomeno;
2. investimento duraturo nel tempo a favore dei gruppi rom, sinti e caminanti;
3. adeguato investimento economico nelle politiche a loro favore;
4. politiche abitative volte al passaggio dai campi alle abitazioni;
5. politiche sanitarie volte a tutelare sia gli ambienti di vita degli individui che nell'ottica della prevenzione;
6. sul fronte della scuola, la realizzazione di un servizio di accompagnamento a scuola con gli scuolabus su cui sono presenti mediatori culturali;
7. la promozione di azioni che hanno consentito di modificare l'atteggiamento di disinteresse o di opposizione nei confronti della scuola e della alfabetizzazione;
8. la promozione di attività volte a valorizzare la cultura zingara dei gruppi rom, sinti e caminanti;
9. l'accompagnamento alla formazione dei giovani al fine di un inserimento lavorativo efficace;

Tutte queste azioni si sono configurate secondo un approccio di progettazione di sistema, caratterizzandosi con un intervento globale rispetto ai temi sopra riportati.

**Il GdL raccomanda:**

- attuare interventi complessivi e duraturi nel tempo che non si riducono alla presa in carico dei soli aspetti emergenziali del fenomeno;
- attivare adeguati investimenti economici nelle politiche a loro favore, relativamente alle politiche abitative, sanitarie, scolastiche;
- promuovere attività volte a valorizzare la cultura dei gruppi rom, sinti e caminanti;
- accompagnare le giovani generazioni a percorsi formativi al fine di un inserimento lavorativo efficace;

➤ **la presenza e le proposte dell'associazionismo**

Esistono enti del Terzo Settore che sono nati avendo come compito specifico quello di lavorare con i rom, sinti e caminanti, ad esempio l'A.I.Z.O., Associazione Nazionale Zingari Oggi, organizzazione nazionale di volontariato fondata nel 1971 a Torino da zingari e gagè (non zingari), federata con la "Romani Union" (l'Associazione Mondiale degli Zingari) riconosciuta dall'O.N.U., che opera nel settore dell'emarginazione specificatamente con e per il popolo zingaro, o come l'ente Morale Opera Nomadi.

Anche la Comunità di S. Egidio è una delle realtà attive sul territorio nazionale a favore, tra gli altri, di queste comunità.

Colpisce come, nello statuto di alcune di queste associazioni sia indicata, nella mission associativa, la presenza principale dei nomadi nelle strutture decisionali delle stesse. A conti fatti, appare un obiettivo ancora da raggiungere pienamente.

Esistono anche diverse organizzazioni locali di volontariato, come la Casa della Carità di Milano, attive sui territori comunali, i cui fini sono gli stessi delle organizzazioni più grandi, sia pur operando in ambito ristretto.

Caratteristica comune delle associazioni è la coprogettazione degli interventi e il confronto continuo con le amministrazioni locali, spesso partner dei progetti stessi, spesso in conflitto. Così come appare in comune la volontà di muoversi nella direzione di interventi partecipati con gli stessi rom, sinti e caminanti, *condicio sine qua non* senza la quale ogni intervento è destinato all'insuccesso.

Nei confronti dei bambini e dei ragazzi, la maggior parte degli interventi si caratterizza per l'attenzione al mondo della scuola e per l'accompagnamento a percorsi formativi finalizzati all'inserimento nel mondo del lavoro, essendo ormai inadeguate quelle nicchie di lavoro interstiziali grazie alle quali i rom, sinti e caminanti riuscivano a mantenersi fino a pochi decenni fa.

Particolare attenzione viene posta alle donne rom, sinti e caminanti, considerate importante fattore di coesione e promozione della vita dell'intera comunità.

La possibilità di usufruire di finanziamenti europei, da destinare a progetti specifici di inclusione, diventa significativa nel momento in cui si inserisce all'interno di una condivisione di progettazione, a partire dai rom, sinti e caminanti, con l'ente locale.

Diversamente, diventano fondi utilizzati in modo parcellizzato e non inseriti in politiche di respiro più ampio.

**Il GdL raccomanda:**

- favorire la coprogettazione degli interventi, a partire dalle stesse comunità nomadi, tra privato sociale e ee.ll.;
- utilizzare i fondi dei finanziamenti europei, in modo concertato, rivolti in modo specifico alle comunità rom, sinti e caminanti, considerate in tutta Europa di primaria importanza;

**1.4 La legislazione**

Tutti gli atti normativi qui di seguito rassegnati, sono suddivisi per organismo emanante e per cronologia rispetto alla loro adozione. Rispetto alla tipologia degli atti internazionali sono

rassegnati sia atti vincolanti che atti non vincolanti<sup>19</sup>, mentre rispetto alla tipologia degli atti nazionali e regionali sono rassegnati sia atti normativi primari che secondari.

#### **1.4.1 la legislazione internazionale**

Esiste una ricca documentazione che dimostra l'attenzione posta sulla questione delle minoranze etniche e delle popolazioni nomadi - in particolare dei minori rom, sinti e caminanti soprattutto rispetto all'ambito educativo - da parte delle organizzazioni internazionali governative e non governative. Trattasi essenzialmente di monografie e articoli, letteratura grigia, ricerche e atti normativi. Rispetto a questi ultimi, adottati in seno alle Nazioni unite, occorre partire da quanto sancisce la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo (CRC).

##### **➤ Nazioni Unite**

L'articolo 2 della CRC riguarda il principio generale della non discriminazione, l'articolo 8 riguarda il principio generale del diritto all'identità infine l'articolo 30 riguarda le speciali misure di protezione nei confronti dei minori appartenenti a minoranze e a popolazioni indigene e prevede che negli Stati in cui esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche oppure persone di origine autoctona, un minore autoctono o che appartiene a una di tali minoranze non può essere privato del diritto di avere una propria vita culturale, di praticare la propria religione o di far uso della propria lingua insieme agli altri membri del suo gruppo. Altri articoli della CRC andrebbero citati, come il 7 e il 9 (prevenire l'irragionevole separazione dai genitori), il 20 (assicurare che se il minore è privato del suo ambiente familiare "un'attenzione particolare venga attribuita al bisogno di continuità nella crescita e al background etnico, religioso, culturale e linguistico del minore") e il 29 (rispettare la cultura, la lingua e i principi negli obiettivi dell'educazione e sostenere i diritti dei minori ad essere educati fuori dal sistema pubblico).

Inoltre nel documento conclusivo "Un mondo a misura di bambino" approvato dalla Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite dedicata all'Infanzia, è stato scritto:

*I bambini indigeni, i bambini appartenenti a minoranze o a gruppi particolarmente vulnerabili sono sproporzionatamente svantaggiati in molti paesi, a causa di varie forme di discriminazione, inclusa quella razziale. Noi adotteremo le misure appropriate a porre fine alla discriminazione di tali bambini, a fornire loro un sostegno particolare, a garantire loro eguali opportunità nell'accesso ai servizi.*

Rispetto ai minori rom, va peraltro segnalato che il Comitato sui diritti del fanciullo, nelle raccomandazioni adottate nel gennaio 2003 rispetto all'esame dell'ultimo rapporto periodo presentato dal Governo italiano, ha sottolineato la carenza di attenzione nei confronti di questo gruppo di soggetti particolarmente vulnerabili, nella raccolta dati, nel principio generale di non discriminazione e nella tortura e maltrattamenti tra i diritti civili e libertà. In particolare il Comitato ha manifestato la propria preoccupazione riguardo l'attuale discriminazione nei confronti dei minori di origine straniera e rom a carico del sistema di giustizia minorile e ha visto con preoccupazione la difficile situazione sociale degli stessi, ed il carente accesso ai servizi sanitari e educativi. Per questo motivo il Comitato ha raccomandato al Governo italiano di svolgere, in collaborazione con Ong rom, delle politiche e dei programmi globali proattivi, con l'intento di prevenire l'esclusione sociale e la discriminazione, per permettere ai minori rom di godere appieno dei propri diritti, ivi compreso l'accesso all'istruzione ed ai servizi sanitari.

Fra i documenti prodotti da Unicef, va menzionato il Rapporto "Rompere il ciclo dell'esclusione: la condizione dei bambini rom nel sud-est Europa", marzo 2007. In tale documento viene messo in evidenza che per generazioni, i sistemi educativi in sud-est Europa hanno fallito rispetto alle minoranze rom, piuttosto che creare opportunità, i settori dei servizi e dell'educazione hanno giocato il maggiore ruolo nell'escludere questi bambini nel perpetrare le ineguaglianze e le discriminazioni. I sistemi educativi hanno fallito perché non hanno saputo riconoscere il valore e la

<sup>19</sup> Tra gli atti vincolanti degli organismi internazionali troviamo le Convenzioni ratificate dall'Italia ed entrate in vigore (Nazioni Unite e Consiglio d'Europa), nonché i regolamenti e le direttive self executing (Unione Europea); mentre tra gli atti non vincolanti le risoluzioni, le raccomandazioni, le dichiarazioni, i rapporti;

cultura dei rom e non hanno saputo educare i bambini alla comprensione interculturale e al rispetto. I bambini rom sono confrontati al pregiudizio e alla discriminazione quando entrano a scuola e molti di loro sono costretti ad imparare in ambienti segregati che forniscono un'educazione di bassa qualità. E' provato che l'inclusione dei bambini nell'educazione il prima possibile, è una strada efficace per sostenere il loro sviluppo e fornire loro una possibilità significativa di fuga dal circolo vizioso della povertà. Nel rapporto Unicef citato, vengono infine proposte alcune raccomandazioni, tra cui l'obiettivo di raggiungere entro il 2012 almeno l'80% la registrazione di tutti i neonati rom e degli altri bambini esclusi nella fascia di età pre-scolare.

Una ricerca dell'Undp sulle cause della povertà dei rom nell'Europa centro-orientale (2002), ha messo in evidenza che per le ragazze rom la scolarizzazione inizia a venir meno dall'età di 13-14 anni per diverse ragioni tra cui il matrimonio precoce e la precoce maternità. Lo status di salute precaria delle madri rom influenza anche lo stato di salute dei propri figli. Nel rapporto è altresì evidenziato che una politica che ha l'obiettivo di rafforzare l'accesso ai servizi sanitari per i rom non può ignorare le richieste e le diverse situazioni di genere. Il rafforzamento delle donne rom ha in generale una ripercussione positiva sulla situazione e le condizioni di vita dei loro figli e della comunità nel suo insieme.

Al termine della Conferenza mondiale contro il razzismo, la discriminazione razziale e la xenofobia che si è svolta a Durban dal 31 agosto all'8 settembre 2001, i partecipanti hanno adottato una dichiarazione che racchiude alcune delle questioni discusse durante la Conferenza stessa. Fra di queste si segnala la richiesta agli Stati, estesa anche Ong e al privato sociale, di creare e rafforzare politiche che promuovano un'alta qualità e varie forze di polizia

libere dal razzismo, discriminazione razziale, xenofobia e intolleranze inerenti, e assuma attivamente tutti i gruppi, incluse le minoranze, nel pubblico impiego, incluse le forze di polizia e altre agenzie all'interno del sistema di giustizia penale (come i procuratori).

#### ➤ **Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa**

Al fine di realizzare concretamente quanto auspicato durante il summit di Istanbul dell'Osce, è stato ospitato a Vienna il 10 ed 11 aprile 2003 un incontro supplementare sulla dimensione umana con il fine di permettere ad un gruppo di esperti di delineare gli elementi essenziali di un Piano d'azione sui rom ed i sinti da portar all'attenzione del Consiglio ministeriale dell'Osce a Maastricht nel dicembre 2003. Dal documento finale così come elaborato, ritorna costantemente il concetto che un processo di integrazione e di crescita della consapevolezza di una popolazione si fonda sull'educazione. Si invita quindi all'adozione di misure tali da permettere ai bambini appartenenti a queste minoranze d'accedere ad un sistema scolastico unico, eliminando il sistema della segregazione scolastica dei bambini rom che contribuisce ad incrementare l'odio interrazziale, evidenziando che il processo di integrazione scolastica, così come quello di accesso ai servizi di assistenza medica e sociale deve essere accompagnato da un continuo monitoraggio da parte dei singoli Stati.

#### ➤ **Consiglio d'Europa**

Fra gli atti del Consiglio d'Europa, occorre citare la Raccomandazione R (2000) 4 del Comitato dei ministri degli Stati membri sull'educazione dei bambini rom/gitani in Europa adottata il 3 febbraio 2000. Il Comitato ha identificato i seguenti principi direttori di una politica educativa rispetto ai bambini rom/zingari in Europa: strutture; programmi scolastici e materiale pedagogico; assunzione e formazione degli insegnanti; informazione, ricerca e valutazione; consultazione e coordinamento. Rispetto alle strutture si sottolinea tra l'altro l'esigenza di mezzi adeguati e a strutture leggere indispensabili per riflettere la diversità della popolazione rom/zingara in Europa, e si suggerisce l'adozione di un sistema educativo a distanza che si appoggia sulle nuove tecnologie della comunicazione. L'insegnamento prescolare dovrebbe essere largamente sviluppato e occorre porre l'attenzione su una migliore comunicazione con e tra i genitori con l'utilizzo, se necessario, di mediatori provenienti dalla comunità rom/zingara. Mentre per i programmi scolastici e il materiale pedagogico si propone di inserire in quest'ultimo la storia e la cultura rom al fine di rispecchiare

l'identità culturale dei bambini rom/zingari e si dovrebbe incoraggiare la partecipazione dei rappresentanti delle comunità rom/zingare all'elaborazione di questi materiali sulla storia, la cultura o la lingua rom/zingara, così come l'elaborazione di materiali pedagogici basati su esempi di azioni riuscite.

Il Commissario per i diritti umani, Alvaro Gil-Robles, il 4 maggio 2005 ha presentato il rapporto preliminare sulla condizione delle popolazioni rom. Il rapporto ha l'obiettivo di far luce sulla condizione del popolo rom, mirando a sottolineare e analizzare uno dei più frequenti casi di violazione dei diritti umani nell'ambito della regione del Consiglio d'Europa. Per un totale di tre milioni di persone, il popolo rom subisce consistenti violazioni dei diritti umani di base, in materia di accesso ai servizi sanitari, agli alloggi, all'educazione e al mercato del lavoro, trovandosi spesso in condizioni di grave indigenza economica, a cui si aggiungono discriminazione, razzismo e violenza che ostacolano ulteriormente la possibilità per tali popolazioni di fruire dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il rapporto dedica un'attenzione particolare alla condizione dei minori nella sezione rivolta all'educazione. In particolare, dall'indagine realizzata emerge una disparità di accesso all'educazione basata sul pregiudizio, sulle discriminazioni razziali e in alcuni casi sulla distanza materiale dalle strutture scolastiche, con il conseguente incremento negli ultimi 10 anni del fenomeno dell'abbandono scolastico da parte dei bambini appartenenti all'etnia Rom. Tuttavia, nel caso in cui questi bambini hanno di fatto la possibilità di accedere alle strutture scolastiche si assiste al fenomeno c.d. della "discriminazione educativa" o "segregazione educativa", dato che i bambini rom sono inseriti in classi speciali senza delle valutazioni pedagogiche e psicologiche, ma solo in base all'appartenenza etnica. Pertanto, frequentando solo delle classi con dei curricula limitati e di contenuto inferiore a quello delle classi normali si riduce enormemente la loro possibilità di accedere al mondo del lavoro e all'educazione superiore. Inoltre, l'inserimento di questi nelle classi speciali, comporta un aumento della stigmatizzazione sociale che già grava su questi minori, tenendoli separati dai loro coetanei non appartenenti all'etnia Rom e contribuendo alla separazione esistente tra questi.

La Raccomandazione 1557 (2002) sulla "Situazione giuridica dei rom in Europa", riprende i temi della necessità di accordare una protezione speciale agli zingari e la condanna delle diverse forme di discriminazioni che subiscono negli Stati membri del Consiglio d'Europa, già sottolineato dall'Assemblea parlamentare nella Raccomandazione 1203 (1993) adottata il 2 febbraio 1993 ma rimasta in parte inapplicata. Tra le indicazioni della più recente raccomandazione troviamo le seguenti: sviluppare misure positive per assumere rom nei servizi pubblici che si interessano direttamente delle comunità rom, come per esempio le strutture scolastiche primarie e secondarie; assicurare il sostegno finanziario a lungo termine dei programmi di sviluppo dei ricavi per i ceti sociali più poveri, inclusi i rom; assicurare che i programmi abitativi annunciati dai governi siano messi a disposizione delle famiglie più povere, incluse le famiglie rom; assicurare il sostegno finanziario necessario a migliorare gli edifici rom esistenti e aiutare le comunità rom trasferendo loro la formazione tecnica necessaria; facilitare e promuovere l'insegnamento della lingua romani; assumere insegnanti rom, soprattutto nelle zone in cui la popolazione rom è rilevante.

La Raccomandazione 1633 (2003) "Ritorno forzato dei Rom originari dell'ex-Repubblica federale della Jugoslavia, compreso il Kosovo, in Serbia-Montenegro, proveniente dagli Stati membri del Consiglio d'Europa" invita le autorità serbe e montenegrine a:

- i. facilitare l'ottenimento rapido di certificati di scolarizzazione per i bambini rom che sono andati a scuola all'estero, affinché possano proseguire i loro studi in Serbia- Montegro;
- ii. cessare di inserire i bambini rom rientrati, in classi che hanno già seguito con successo all'estero;
- iii. proporre ai bambini rom delle classi supplementari per l'apprendimento della lingua serba;
- iv. assicurare che i bambini rientrati non facciano oggetto di segregazione etnica nel loro percorso scolastico.

La mozione “Doppia discriminazione delle donne e ragazze rom”, presentata dalla deputata Zapfl Helbling e altri, al punto sette prevede che l’Assemblea parlamentare deve chiedere agli Stati membri del Consiglio d’Europa di avviare con urgenza la corrente principale della propria politica sui rom, al fine di assicurare che:

- i. le donne e le ragazze rom cessino di essere discriminate sia dalla propria comunità che dalla società in generale;
- ii. un’attenzione speciale sia garantita ai bisogni, educativi, sanitari e abitativi delle donne e ragazze rom;
- iii. la pratica del matrimonio forzato e sotto l’età minima non sia più tollerato, e che le donne e le ragazze rom in questi matrimoni e/o soggette alla violenza domestica sia fornita l’assistenza necessaria per lasciare tali relazioni;
- iv. cessi la pratica delle sterilizzazioni coatte e le vittime ricevano un risarcimento adeguato.

#### ➤ **Unione Europea**

Nello studio realizzato dalla Direzione Generale Occupazione e affari sociali della Commissione europea nel 2004 dedicato alla Situazione dei rom in Europa, è stata analizzata la condizione dei rom e sono state fornite indicazioni sulle azioni da realizzare a livello Europeo, nazionale e locale. E’ stato evidenziato che, al fine di includere effettivamente i rom nelle politiche, sono necessarie da un lato iniziative mirate e dall’altro la loro inclusione nella corrente principale delle politiche. Questa posizione è adottata nella consapevolezza che la corrente principale delle norme e delle politiche nel passato non ha posto l’attenzione dovuta alla situazione dei rom in nessun settore, e che questo gruppo è stato frequentemente escluso dai programmi e dai progetti disegnati a beneficio dei gruppi marginalizzati. Inoltre, poiché le donne e le ragazze rom hanno sofferto una doppia discriminazione, particolare attenzione deve essere assegnata agli aspetti di genere delle politiche al fine di assicurare che le proposte tengano pienamente conto della loro specifica situazione.

Il Centro europeo di monitoraggio sul razzismo e la xenofobia (EUMC), ora trasformato in Agenzia europea sui diritti fondamentali, ha realizzato una relazione nel 2005 dedicato ai rom e ai caminanti nella pubblica istruzione. L'obiettivo della relazione è quello di presentare la situazione generale dell'accesso all'istruzione da parte degli alunni rom e caminanti nell'Unione europea, focalizzando l'attenzione sull'istruzione pubblica primaria e secondaria. La relazione prende in esame una serie di dati e di informazioni disponibili sull'istruzione degli alunni rom e caminanti nonché le strategie e le politiche nazionali esistenti nell'ambito dell'istruzione, evidenzia problemi di discriminazione, esclusione e segregazione, delinea le principali iniziative giuridiche e politiche nel settore, nonché le prospettive e le attività di altri importanti attori e presenta conclusioni ed opinioni rivolgendosi ai politici delle istituzioni dell'UE e degli Stati membri.

Nonostante la complessiva carenza di dati ufficiali, una serie di informazioni provenienti da fonti ufficiali e non ufficiali rivela che, sebbene i livelli di istruzione differiscano a seconda dei paesi, delle regioni e delle comunità rom e caminanti, l'accesso all'istruzione da parte delle popolazioni rom e caminanti resta un problema serio. Dalla relazione emerge che i rom e i caminanti sono i gruppi più vulnerabili al razzismo. Essi si trovano ad affrontare la discriminazione nel lavoro, nell'abitazione e nell'istruzione, oltre ad essere costantemente vittime della violenza razzista in tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

I pareri dell'EUMC riguardanti i principali fattori che influenzano la situazione di rom e caminanti nell'istruzione e che evidenziano l'urgente necessità di un'azione completa e mirata a livello nazionale e locale con la partecipazione attiva dei rappresentanti delle comunità rom e caminanti.

Rispetto alle politiche e interventi generali, gli Stati membri e le autorità locali dovrebbero occuparsi in modo completo dei fattori che pregiudicano la situazione di rom e caminanti in settori quali l'istruzione, l'abitazione, l'occupazione, la sanità e l'ottenimento di documenti personali

attraverso l'implementazione di piani d'azione mirati per tali gruppi. Gli organismi nazionali per la parità dovrebbero essere responsabili del monitoraggio sistematico della situazione.

Rispetto alle politiche e agli interventi nel settore dell'istruzione, gli Stati membri devono assicurare che misure giuridiche che proibiscono espressamente qualunque forma di segregazione diretta o indiretta in scuole o classi diverse, vengano poste in essere ed applicate dalle autorità competenti con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri dovrebbero incoraggiare attivamente rom e caminanti ad iscriversi nelle scuole, eliminando le inutili barriere amministrative e assicurando che venga loro fornita la necessaria documentazione. Gli Stati membri dovrebbero fornire incentivi pratici, quali benefici sociali aggiuntivi, a famiglie rom e caminanti allo scopo di promuovere l'iscrizione all'istruzione prescolastica, che indirettamente sostiene anche lo sviluppo delle opportunità di impiego delle donne. Si chiede inoltre la garanzia per tutti gli alunni rom e caminanti di un accesso libero all'istruzione obbligatoria e post-obbligatoria, compresa l'istruzione superiore, vale a dire che le spese (per es. le tasse d'iscrizione, il costo dei libri di testo, di altro materiale didattico, del trasporto, ecc.) dovrebbero essere coperte da borse di studio e da programmi di sostegno per le tasse d'iscrizione, l'istituzione di lezioni di lingua rom come corso facoltativo per tutti gli alunni delle zone ad alta concentrazione di rom, l'inclusione della storia e della cultura dei gruppi rom e caminanti nei libri di testo, dando particolare rilievo all'esperienza dei rom nell'Olocausto, agli insegnanti che operano in classi di etnia mista l'attribuzione di una formazione speciale, di un'adeguata retribuzione e di un sostegno da esperti e mediatori interculturali, il monitoraggio sistematico della mancata frequenza o dell'assenteismo e il coinvolgimento attivo dei genitori per assicurare che i bambini frequentino regolarmente la scuola, la facilitazione della ricerca di un impiego soprattutto per coloro che anno ottenuto un successo scolastico, infine il coinvolgimento dei genitori rom e caminanti nelle attività collegate alla scuola.

Rispetto al monitoraggio e alla raccolta dei dati, le autorità preposte all'istruzione dovrebbero raccogliere sistematicamente dati statistici differenziati dal punto di vista etnico sulla situazione scolastica dei rom e dei caminanti che misurino anche l'impatto delle politiche e delle misure adottate. In tal senso, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la cooperazione con la Commissione europea ed Eurostat allo scopo di sviluppare indicatori statistici comuni per un efficace monitoraggio dell'istruzione degli alunni rom e caminanti.

Nella risoluzione del Parlamento europeo P6\_TA(2005)0151 sulla situazione dei rom nell'Unione europea adottata il 28 aprile 2005, si riconosce tra l'altro che un rafforzamento dell'accesso all'educazione e alle opportunità per il successo scolastico dei minori rom è fondamentale per lo sviluppo delle comunità rom a ampio raggio. Tuttavia si chiede che rispetto alla segregazione razziale dei sistemi scolastici vigenti in molti Stati membri in cui i minori rom vengono collocati in classi segregate con uno standard più basso o in classi per disabili mentali, questi ultimi vengano attivati programmi finalizzati ad assicurare il libero accesso alla qualità dell'educazione per i bambini rom e a prevenire la vittoria del sentimento anti-rom tra gli studenti. Richiama inoltre la Risoluzione del Consiglio e dell'incontro dei Ministri dell'educazione con il Consiglio del 22 maggio 1989 (89/C 153/01) sulle disposizioni scolastiche per gli zingari e bambini viaggiatori e considera che l'assicurare che tutti i bambini rom abbiano accesso all'educazione resta una priorità.

Infine va menzionato il recente rapporto 'Segregazione dei bambini rom nell'istruzione – valutazione della discriminazione strutturale attraverso la Direttiva per l'uguaglianza razziale è stato commissionato dalla Commissione Europea. Il rapporto illustra e descrive i problemi scolastici dei bambini rom all'interno dell'Unione europea causati dalla discriminazione culturale, e cerca di individuare delle soluzioni.

#### ***1.4.2 la legislazione nazionale***

##### **➤ Parlamento: Proposte di legge**

Preliminarmente occorre evidenziare che durante la XV legislatura, sono state presentate alcune proposte di legge, tre alla Camera dei deputati e tre al Senato della Repubblica, miranti ad introdurre una normativa specifica nei confronti delle comunità rom, sinti e caminanti.

Si tratta di proposte di legge molto diversificate tra loro, che focalizzano l'attenzione sulla sulle minoranze rom, sinti e caminanti in generale, proponendo tra l'altro l'istituzione di organismi a livello nazionale (C 2181 e S 52) o a livello regionale (S 266) con mandato, composizione e struttura diversi, oppure su singole aree di intervento come ad esempio quello igienico-sanitario (S756), quello dell'integrazione previo test comprendente una prova di lingua italiana (C 1426) e quello dell'estensione della tutela assicurata ad altre minoranze (C 2858).

Rispetto al primo gruppo di proposte di legge, miranti all'istituzione di organismi *ad hoc* nazionali, una proposta di legge intende istituire una **commissione parlamentare di inchiesta** sulla condizione delle donne e dei minori nelle comunità rom presenti in Italia, con il compito di svolgere indagini finalizzate ad offrire al legislatore una fotografia chiara della situazione che consenta interventi normativi organici che, da un lato, mirino alla repressione della devianza e, dall'altro, garantiscano a queste comunità una corretta integrazione con il Paese in cui vivono<sup>20</sup>. Un'altra proposta di legge intende istituire un **osservatorio nazionale permanente** avente il compito di coordinare la tutela delle popolazioni nomadi, mediante la identificazione di adeguate sedi di incontro, di confronto, di valutazione e di successiva verifica dei risultati raggiunti, al fine di creare un sistema sociale basato sulla integrazione e partecipazione delle minoranze<sup>21</sup>. Sempre nel primo gruppo di proposte di legge ne troviamo una mirante all'istituzione di organismi *ad hoc* a livello regionale. Si tratta della proposta di legge più articolata, che mira all'istituzione di **enti regionali** per il censimento delle presenze dei nomadi, e di **consulte regionali** per la tutela delle minoranze rom, sinte e caminanti e della loro cultura. Tale proposta di legge però ha una visione più allargata in quanto mira altresì a: enunciare le finalità di tutela e di assistenza per la fruizione di tutti i servizi idonei a garantire l'autonomia culturale, nonché la salute e il benessere personale e sociale; prevedere interventi, anche di carattere finanziario, per assicurare sia il diritto alla sedentarizzazione e all'abitazione stabile, sia il diritto al nomadismo, con la costruzione di aree di insediamento attrezzate e dotate delle necessarie infrastrutture e di servizi per lo svolgimento di una vita civile, libera e dignitosa; prevedere agevolazioni per il riconoscimento della cittadinanza italiana per il minore nomade nato in Italia, rispetto alla disciplina vigente dettata in via generale per gli stranieri (nella cui nozione non rientrano i nomadi); ribadire il diritto e l'obbligo di frequenza scolastica, in conformità alla legislazione vigente in materia, nonché il dovere delle competenti istituzioni di realizzare corsi annuali di preparazione professionale per attività di lavoro consone alle richieste delle etnie zingare; in materia di commercio e artigianato favorire l'inserimento dei rom, sinti e caminanti, nel pieno rispetto delle diversità culturali, e per scoraggiare comportamenti devianti peraltro attinenti in genere a reati di lieve entità<sup>22</sup>.

Rispetto al secondo gruppo di proposte di legge, incentrate su singole aree di intervento, una proposta di legge, mediante una parziale modifica all'articolo 9 della legge n. 91 del 1992, prevede per l'immigrato che intende diventare cittadino italiano, il superamento di un test che ne dimostri il reale livello di integrazione nella nostra società. Tale test comprende una prova di lingua italiana e locale, in base alla regione di residenza, nonché domande di cultura generale, storia, cultura e tradizioni, ordinamento istituzionale della Repubblica<sup>23</sup>. Un'altra proposta di legge, individua le modificazioni alla legge 15 dicembre 1999, n. 482, necessarie ad estendere alle minoranze rom e sinte la tutela assicurata dalla medesima legge alle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e a quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo<sup>24</sup>.

Infine un ultima proposta di legge intende vincolare le Regioni alla fissazione di precisi parametri igienico-sanitari cui devono conformarsi le aree di sosta attrezzate per i nomadi,

<sup>20</sup> Pdl C 2181 ad iniziativa di Santelli e altri, presentata il 29 gennaio 2007.

<sup>21</sup> Pdl S 52 ad iniziativa di Malabarba, presentato il 28 aprile 2006.

<sup>22</sup> Pdl S 266 ad iniziativa di Valpiana e altri, presentato il 5 maggio 2006.

<sup>23</sup> Pdl C 1462 ad iniziativa di Caparini e altri, presentata il 25 luglio 2006.

<sup>24</sup> Pdl C 2858 ad iniziativa di Frias e altri, presentata il 3 luglio 2007.



affidando ai comuni, anche per il tramite dei competenti servizi delle aziende sanitarie locali, il compito di verificare il puntuale rispetto di tali requisiti. Al fine di rendere effettiva l'osservanza degli standard igienico-sanitari così previsti, si dispone espressamente la misura dello sgombero immediato dei campi nomadi che risultino non conformi ai requisiti imposti, mediante il ricorso ad una ordinanza contingibile del sindaco del comune interessato, secondo la disciplina stabilita dall'articolo 50 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267<sup>25</sup>.

➤ **Parlamento: atti approvati**

Il parlamento delle ultime legislature ha adottato pochi provvedimenti nei confronti delle comunità rom, sinti e caminanti. Vengono qui di seguito riportati i tre ritenuti più rilevanti, relativi rispettivamente alla tutela delle minoranze linguistiche e alla tutela della salute.

Il primo provvedimento riguarda la tutela delle minoranze linguistiche<sup>26</sup> e prevede che oltre all'italiano che è lingua ufficiale, la Repubblica italiana valorizzi il patrimonio linguistico e culturale delle lingue e delle culture tutelate dalla presente legge tra cui si intende anche la lingua delle comunità rom, sinti e caminanti. Fornisce inoltre indicazioni su come promuovere tale valorizzazione, sia attraverso interventi del Ministero della pubblica istruzione che di altri Ministeri e direttamente delle Regioni interessate per la presenza delle singole lingue e culture indicate.

Il secondo provvedimento riguarda la tutela della salute, trattandosi del Piano sanitario nazionale 2006-2008<sup>27</sup>. All'interno del Piano viene ricordato che la popolazione rom presenta problematiche peculiari, tra cui le condizioni socio-ambientali in cui vive un numero ancora troppo alto di rom. Si segnala che il numero di rom tossicodipendenti è in continuo aumento e tocca soggetti molto giovani, per cui è necessario porre attenzione su questo problema, soprattutto considerando la scarsa conoscenza reale di tale fenomeno in termini statistico-epidemiologici. Inoltre si segnala che permane la difficoltà dei nomadi nell'accesso ai servizi sanitari, dato che per molti di essi, pur essendo in regola con le norme sul permesso di soggiorno, non hanno effettuato la scelta del medico di base. Infine si fa riferimento allo specifico problema delle coperture vaccinali, anche per le vaccinazioni obbligatorie nelle popolazioni immigrate da paesi extracomunitari e nelle popolazioni rom.

Il terzo provvedimento è la legge finanziaria 2007<sup>28</sup>, nella quale viene istituito presso il Ministero della solidarietà sociale il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, destinato a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari.

➤ **Governo**

Con decreto legislativo, il Governo dà attuazione alla direttiva per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica<sup>29</sup>. Tale decreto, oltre a definire l'oggetto e la nozione di discriminazione, illustra gli ambiti di applicazione e la tutela giurisdizionale dei diritti. Va peraltro menzionata la costituzione di un registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, nonché di un ufficio per il contrasto delle discriminazioni.

Infine il Consiglio dei ministri con ordinanza dichiara lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio della provincia di Napoli<sup>30</sup>. Tale ordinanza è stata adottata tenuto conto tra l'altro sia della particolare situazione in cui versa il territorio del comune di

<sup>25</sup> Pdl S 756 ad iniziativa di Poliedri, presentato il 5 luglio 2006.

<sup>26</sup> Legge del 15 dicembre 1999, n. 482, recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche"

<sup>27</sup> DPR del 7 aprile 2006, contenente "Piano sanitario nazionale 2006-2008"

<sup>28</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)", art. 1 commi 1267 e 1268

<sup>29</sup> Decreto lgs del 9 luglio 2003, n. 215, dante "Attuazione alla direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica".

<sup>30</sup> Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 2003, n. 3330, recante "Disposizioni urgenti di protezione civile per fronteggiare l'emergenza determinatasi nel territorio della provincia di Napoli in relazione agli insediamenti di comunità nomadi"

Caivano in provincia di Napoli, dove i nomadi presenti sul territorio hanno occupato vari siti destinati ad insediamenti produttivi, pregiudicando l'allestimento delle opere programmate ed intralciando i lavori di messa in sicurezza dell'area, che della situazione in costante peggioramento, con conseguente necessità di adottare tutte le iniziative di carattere straordinario ed urgente finalizzate ad un rapido ritorno alle normali condizioni di vita nelle zone interessate dalla summenzionata emergenza. Per far fronte a questo stato emergenziale, viene nominato Commissario delegato al comune di Caivano il Prefetto di Napoli e vengono tra l'altro indicati i compiti e gli strumenti per l'attuazione degli interventi.

➤ **Singoli Ministeri**

➤ **Ministero della solidarietà sociale**

Con direttiva il Ministro della solidarietà sociale di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità<sup>31</sup> ha individuati gli obiettivi generali, le priorità finanziabili e le linee guida generali in ordine alle modalità di utilizzo del Fondo sopra menzionato; sono state altresì individuate, le seguenti aree prioritarie sulle quali convogliare, per il corrente anno, gli interventi finanziabili con le risorse del fondo : sostegno all'accesso all'alloggio; accesso all'alloggio delle comunità Rom, Sinti e Caminanti; accoglienza degli alunni stranieri; accoglienza degli alunni appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Caminanti; valorizzazione delle seconde generazioni; tutela delle donne immigrate a rischio di marginalità sociale; diffusione della lingua e della cultura italiane.

Lo stesso Ministero apre al finanziamento di progetti finalizzati a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari<sup>32</sup>. Nel provvedimento, vengono indicate le modalità per poter partecipare al bando e i requisiti di ammissibilità, nonché le risorse disponibili per ogni area prioritaria.

➤ **Ministero dell'interno**

Il Ministero dell'Interno con Decreto ha previsto l'individuazione dei comuni interessati alla predisposizione di infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze nomadi<sup>33</sup>. Sono stati così individuati gli enti locali (51 Province e 130 Comuni) nonché gli importi dei mutui contratti o da contrarre per la predisposizione delle infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze nomadi.

Lo stesso Ministero con Circolare determina gli obiettivi e programmi dell'anno 2007 per la gestione della Riserva Fondo Lire UNRRA<sup>34</sup>. Nell'ambito di tali obiettivi sono state individuate le priorità ed i criteri per l'assegnazione dei contributi da destinare ai seguenti interventi: i progetti che, nel perseguimento di obiettivi di coesione sociale, prevedano interventi finalizzati al miglior inserimento dell'immigrato nel contesto sociale; i progetti che si concretino in attività di sostegno a favore delle persone in stato di indigenza e delle fasce sociali più deboli, ivi compresi stranieri e nomadi.

Con Decreto 23 il Ministero dell'interno adotta la “Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione”<sup>35</sup>. Tale Carta è ancorata strettamente alla Costituzione italiana e alle Carte europee e internazionali sui diritti umani, ha un carattere essenzialmente programmatico per l'azione del Ministero e intende rappresentare uno strumento utile per i soggetti dell'immigrazione, per le comunità religiose, per i cittadini italiani, soprattutto i giovani, per diffondere una migliore conoscenza dei problemi dell'immigrazione e della libertà religiosa.

<sup>31</sup> Direttiva del 3 agosto 2007, emanata dal Ministro della solidarietà sociale di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità.

<sup>32</sup> Decreto del 12 settembre 2007 del Ministero della solidarietà sociale relativo all'avviso n. 1/2007

<sup>33</sup> Decreto ministeriale del 7 aprile 1989 del Ministero dell'interno successivamente modificato dal Decreto ministeriale del 23 ottobre 1989, sull'individuazione dei comuni interessati alla predisposizione di infrastrutture necessarie alla realizzazione di aree attrezzate per l'ospitalità delle minoranze nomadi

<sup>34</sup> Circolare del 26 marzo 2007, n. 11/07, del Ministero dell'interno, emanata ai sensi dell'art. 8 del D.P.C.M. 20 ottobre 1994 n. 755, denominata “Direttiva del Sig. Ministro contenente gli obiettivi e programmi dell'anno 2007 per la gestione della Riserva Fondo Lire UNRRA”.

<sup>35</sup> Decreto del 23 aprile 2007, del Ministero dell'interno relativo all'adozione della “Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione”.

Infine il Ministero dell'interno, adotta una Circolare finalizzata al monitoraggio degli episodi di intolleranza, razzismo, xenofobia ed antisemitismo<sup>36</sup>. Si indirizza ai Prefetti l'invito a proseguire e ad intensificare la collaborazione intrapresa, attraverso la segnalazione di eventuali nuovi episodi ascrivibili ai fenomeni in analisi. Di estrema importanza è la conoscenza delle realtà ove sentimenti di disagio, insofferenza e protesta serpeggiano, minacciando di evolvere in aperti conflitti, in quanto, annoverando tra i propri compiti l'elaborazione di strategie di prevenzione, il Comitato promotore (Comitato contro la discriminazione e l'antisemitismo, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Ministero dell'interno) risulta coinvolto ovunque si registrino situazioni di disuguaglianza di trattamento per qualsivoglia causa.

➤ **Ministero del lavoro**

Con Decreto il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il Ministro per le Pari opportunità, istituisce l'elenco delle associazioni ed enti legittimati ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno del soggetto passivo di discriminazione basata su motivi razziali o etnici<sup>37</sup>. A tale elenco risultano già iscritte circa 300 associazioni ed enti.

➤ **Ministero della pubblica istruzione**

Il 1 marzo 2006 è stata emanata dal Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione Generale per lo studente la C.M. 24 *“Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri”*<sup>38</sup>. La Circolare presenta un insieme di orientamenti condivisi sul piano culturale ed educativo e individua alcuni punti fermi in ambito normativo. Fornisce inoltre - ferma restando l'autonomia delle istituzioni scolastiche e la loro responsabilità in materia - alcuni suggerimenti di carattere organizzativo e didattico per favorire l'integrazione e la riuscita scolastica e formativa degli alunni con cittadinanza non italiana.

Di seguito si presentano, in modo sintetico, i riferimenti legislativi e i documenti più importanti degli ultimi quindici anni, riportati nella citata Circolare:

- C.M. 8 settembre 1989, n. 301, *“Inserimento degli alunni stranieri nella scuola dell'obbligo. Promozione e coordinamento delle iniziative per l'esercizio del diritto allo studio”* L'educazione interculturale è individuata come risposta ai problemi degli alunni stranieri/immigrati, attraverso l'apprendimento della lingua italiana e la valorizzazione della lingua e cultura d'origine;
- C.M. 22 luglio 1990, n. 205, *“La scuola dell'obbligo e gli alunni stranieri. L'educazione interculturale”*. In questa Circolare si introduce per la prima volta il concetto di educazione interculturale;
- Pronuncia del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione del 24 marzo 1993, *“Razzismo e antisemitismo oggi: il ruolo della scuola”*. Si individua nell'educazione interculturale la forma più alta e globale di prevenzione e contrasto del razzismo e di ogni forma di intolleranza;
- Pronuncia del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione del 15 giugno 1993, *“La tutela delle minoranze linguistiche”* che considera le “nuove minoranze” di immigrati e le minoranze storiche di cittadini a livello regionale e locale.
- C.M. 2 marzo 1994, n. 73, *“Il dialogo interculturale e la convivenza democratica”*, in cui si segnala l'importanza di progettualità efficaci in termini di strategie, risorse, insegnamenti disciplinari e interdisciplinari e di una cultura di rete tra scuole e territorio.

<sup>36</sup> Circolare del 14 giugno 2007, n. 16, del Ministero dell'interno contenente “Monitoraggio degli episodi di intolleranza, razzismo, xenofobia ed antisemitismo”.

<sup>37</sup> Decreto ministeriale del 16 dicembre 2005 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali con il Ministro per le Pari opportunità, mirante ad istituire l'elenco delle associazioni ed enti legittimati ad agire in giudizio in nome, per conto o a sostegno del soggetto passivo di discriminazione basata su motivi razziali o etnici di cui all'articolo 5 del D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215.

<sup>38</sup> Circolare del 1 marzo 2006, n. 24, del Ministero della Pubblica Istruzione, contenente le “Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri”.

- Decreto Legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, “*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”, che riunisce e coordina le varie disposizioni attualmente in vigore in materia con la stessa Legge n. 40/98, ponendo particolare attenzione sugli aspetti organizzativi della scuola, sull’insegnamento dell’italiano come seconda lingua, sul mantenimento della lingua e cultura di origine, sulla formazione dei docenti e sull’integrazione sociale;
- Decreto del Presidente della Repubblica del 31 agosto 1999, n. 394, “*Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*”, ove è affermato che il diritto all’istruzione è garantito nei confronti dei minori stranieri indipendentemente dalla loro posizione giuridica.

Il Ministero della Pubblica Istruzione, anche per l’anno 2007/2008, ha emanato una Circolare che suddivide annualmente tra gli Uffici Scolastici Regionali le risorse derivanti dall’art. 9, comma 1, del C.C.N.L. 2002/2005 “Misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l’emarginazione scolastica”<sup>39</sup>. Tali risorse, ammontanti a € 53.195.060,00, vengono ripartite, a livello regionale, sulla base di indicatori di carattere sociale e di disagio economico, mentre le risorse finanziarie vengono attribuite direttamente alle istituzioni scolastiche, i cui progetti risultino approvati.

Nell’anno 2006 è stato istituito, presso il Ministero della Pubblica Istruzione, l’Osservatorio per l’integrazione degli alunni stranieri e l’educazione interculturale con l’obiettivo di individuare soluzioni organizzative efficaci e utili orientamenti per il lavoro delle scuole.

Questo organismo ha prodotto un documento, “La via italiana per la scuola interculturale e l’integrazione degli alunni stranieri”<sup>40</sup>, che, adottando una prospettiva interculturale, promuove il dialogo e il confronto tra culture.

### **1.4.3 la legislazione regionale**

Alcune normative regionali hanno espressamente racchiuso nel termine “zingari” i gruppi rom e sinti (ad esempio L.r. Piemonte 26/1993, L.r. Toscana 2/2000), mentre altre hanno utilizzato il termine “nomadi” intendendo con esso gli appartenenti alle “etnie tradizionalmente nomadi e semi-nomadi” (ad esempio L.r. 77/1989).

Gli interventi normativi adottati nell’ultimo ventennio a livello regionale che sono stati identificati, reperiti ed esaminati, mostrano una ricchezza di interventi e una diversità di approcci e di trattamento della questione sul territorio che può essere così riassunta<sup>41</sup>:

<sup>39</sup> Circolare il 14 novembre 2007, n. 96, del Ministero della pubblica istruzione, contenente “Misure incentivanti per progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l’emarginazione scolastica, per l’anno scolastico 2007/08”.

<sup>40</sup> [http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/pubblicazione\\_interculturale.pdf](http://www.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/pubblicazione_interculturale.pdf)

<sup>41</sup> Le normative regionali identificate, reperite ed esaminate sono le seguenti:

*Piemonte*

- L. r. 10.6.1993, n. 26 “Interventi a favore della popolazione zingara”.

- Det. 11 luglio 2006, n. 145, Approvazione modalità per la concessione di contributi e indicazioni per la presentazione dei progetti a favore della popolazione zingara, ai sensi della L.R. n. 26/1993.

*Liguria*

- L. r. 27.8.1992, n. 21 “Interventi a tutela delle popolazioni zingare e nomadi”.

*Lombardia*

- L. r. 22.12.1989, n. 77 “Azione regionale per la tutela delle popolazioni appartenenti alle etnie tradizionalmente nomadi e seminomadi”.

*Trentino - Alto Adige - Provincia Autonoma di Trento*

L. p. 2.9.1985, n. 15 “Norme a tutela degli zingari”.

*Trentino - Alto Adige - Provincia Autonoma di Bolzano*

- Delib. G.R. 13 dicembre 1999, n. 5513, Approvazione del Piano sociale provinciale 2000-2002.

*Veneto*

- L. r. 22.12.1989, n. 54 “Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti”.

*Friuli-Venezia Giulia*

- L. r. 14.3.1988, n. 11 “Norme a tutela della cultura 'Rom' nell’ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia”.

- 6 Regioni più la Provincia autonoma di Trento hanno adottato norme che prevedono interventi “a tutela della cultura/popolazioni nomadi/zingare/rom e sinti (Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Sardegna);
- 5 Regioni hanno adottato norme che prevedono interventi “a favore delle popolazioni/dei” nomadi/zingari/rom e sinti (Piemonte, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio);
- 4 Regioni più la Provincia autonoma di Bolzano hanno adottato norme che includono le popolazioni nomadi/zingare/rom e sinti fra i soggetti deboli destinatari degli interventi previsti (Abruzzo, Campania, Basilicata, Sicilia);
- 4 Regioni che non hanno adottato specifiche norme in materia.

Esaminando le 15 Regioni più le due Province autonome di Trento e Bolzano, di cui è stata identificata, raccolta ed esaminata la normativa che ha affrontato la questione dei rom, sinti e caminanti, si sono potute raggruppare le seguenti aree:

1. Tutela dell'identità delle minoranze;

---

- L. r. 20.6.1988, n. 54 "Modificazione alla L.r. 14.3.1988, n. 11 "Norme a tutela della cultura 'Rom' nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia".

- L. r. 24.6.1991, n. 25 "Modificazioni ed integrazioni alla L. r. 14.3.1988, n. 11 "Norme a tutela della cultura 'Rom' nell'ambito del territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia", già modificata dalla L. r. 20.6.1988, n. 54.

*Emilia Romagna*

- L. r. 12.1.1985, n. 2 "Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale".

- L. r. 23.11.1988, n. 47 "Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna".

- L. r. 6.9.1993, n. 34 contenente modifiche della L. r. 23.11.1988, n. 47 "Norme per le minoranze nomadi in Emilia Romagna" e della L. r. 12.1.1985, n. 2 "Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale".

- L. r. 28 luglio 2004, n. 16, Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità.

- Delib. G.R. 5 dicembre 2005, n. 1974, Contributi destinati ai Comuni per la realizzazione ed il miglioramento di aree per i nomadi: progetti ammissibili e successive determinazioni (L.R. n. 47/1988 e Delib.G.R. n. 157/2005).

- Delib. G.R. 7 febbraio 2005, n. 157, Approvazione programma e bando per l'assegnazione di contributi ai Comuni per la realizzazione e il miglioramento di aree destinate ai nomadi (L.R. n. 47/1988 e successive modificazioni).

*Toscana*

- L. r. 8.4.1995, n. 73 "Interventi per i popoli Rom e Sinti".

- L.R. 12 gennaio 2000, n. 2, Interventi per i popoli Rom e Sinti.

- Delib. C.R. 24 luglio 2002, n. 122, Piano integrato sociale regionale 2002-2004

- L.R. 24 febbraio 2005, n. 41, Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale

*Umbria*

- L. r. 27.4.1990, n. 32 "Misure per favorire l'inserimento dei nomadi nella società e per la tutela della loro identità e del loro patrimonio culturale".

*Marche*

- L. r. 5.1.1994, n. 3 "Interventi a favore degli emigrati, degli immigrati, dei rifugiati, degli apolidi, dei nomadi e delle loro famiglie".

- Delib. G.R. 18 novembre 2003, n. 1559, Delib.G.R. 8 maggio 2002, n. 68. Interventi a favore delle popolazioni zingare. Criteri di riparto dei contributi per l'anno 2003.

- Delib. G.R. 9 novembre 2004, n. 1313, Interventi a favore delle comunità zingare. Criteri di riparto delle risorse. Anno 2004.

*Abruzzo*

- L. r. 2 maggio 1995, n. 95, Provvidenze in favore della famiglia.

- L. r. 17 maggio 1995, n.111, Formazione professionale.

*Lazio*

- L. r. 3.5.1985, n. 59 "Disciplina dei complessi ricettivi campeggistici".

- L. r. 24.5.1985, n. 82 "Norme in favore dei Rom".

- L. r. marzo 1990, n. 26, Finanziamenti ai comuni per interventi in relazione alla presenza di stranieri, profughi e/o apolidi.

- L. r. 30.3.1992, n. 29 "Norme per l'attuazione del diritto allo studio".

*Campania*

- Delib. G.R. 1 agosto 2003, n. 2430, Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati. Minori a rischio e minori in ristrettezze, immigrati, nomadi, disabili psichici e fisici, tossicodipendenti, donne in condizioni di difficoltà.

- Delib. G.R. 25 ottobre 2002, n. 4783, P.O.R. Campania 2000/2006 - Misura 3.4 Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati. Minori a rischio e minori in ristrettezza, immigrati, nomadi, disabili psichici e fisici, tossicodipendenti, donne in condizione di difficoltà.

- Delib. G.R. 21 novembre 2003, n. 3305, Rimodulazione e adeguamento delle attività formative di cui alla Delib.G.R. n. 4783/2002 alle indicazioni della Delib.G.R. n. 2843/2003 "Le figure professionali della Regione Campania".

- Delib. G.R. 27 luglio 2007, n. 1403, Legge 8 novembre 2000, n. 328 - Approvazione indirizzi strategici triennali 2007/2009.

*Basilicata*

- Delib. C.R. 22 dicembre 1999, n. 1280, Piano Socio Assistenziale per il triennio 2000/2002.

*Sicilia*

- L. r. 31 luglio 2003, n. 10, "Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia".

*Sardegna*

- L. r. 9 marzo 1988, n. 9, "Tutela dell'etnia e della cultura dei nomadi".

2. abitazione;
3. scuola;
4. formazione e lavoro;
5. socio-sanitaria;
6. istituzione organismi regionali ad hoc;
7. finanziamenti e contributi.

➤ **Area Tutela dell'identità delle minoranze**

Almeno 12 regioni hanno trattato esplicitamente l'area della tutela dell'identità delle minoranze (tra queste: Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Umbria, Toscana, Lazio, Sardegna). Alcune regioni hanno legiferato sulla tutela delle popolazioni (Piemonte e Liguria), mentre altre hanno preferito legiferare sul diritto al nomadismo, all'esercizio del culto, alla sosta e alla stanzialità all'interno del territorio regionale (Toscana). In un caso, la normativa regionale non solo ha toccato la tutela del patrimonio culturale e dell'identità delle "etnie tradizionalmente nomadi e semi-nomadi", ma si è spinta a toccare la promozione della partecipazione delle popolazioni nomadi alla predisposizione degli interventi che li riguardano (Lombardia), aspetto in generale poco esplicitato nelle riforme normative ma necessario nella sua attuazione pratica per il buon esito degli interventi a favore delle comunità rom, sinti e caminanti. Infine una regione ha previsto norme per la salvaguardia del patrimonio culturale e l'identità dei rom e per evitare impedimenti al diritto al nomadismo ed alla sosta all'interno del territorio regionale nonché alla fruizione delle strutture per la protezione della salute e del benessere sociale (Lazio).

➤ **Area Abitazione**

Si tratta di un'area molto complessa. Le regioni che l'hanno affrontata a livello di legge regionale, hanno determinato cosa intendono per campi o aree di sosta, campi o aree attrezzate, campi o aree di transito, in termini di metratura, collocazione geografica, durata dello stanziamento, (Piemonte, Liguria, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Lazio, Sardegna). Soltanto alcune di esse prevedono espressamente la questione dell'accesso all'edilizia / assistenza / agevolazioni / assegnazione di alloggi (Piemonte, Liguria, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto, Toscana, Lazio). Infine una regione ha anche adottato delle linee guida per gli accampamenti e per l'assistenza economica sociale (Provincia autonoma di Bolzano).

➤ **Area Scuola**

Si tratta dell'area più toccata dalle normative regionali (almeno 12 regioni), che generalmente si riferiscono alla necessità/opportunità di attivare iniziative finalizzate all'inserimento scolastico dei minori rom, sinti e caminanti (Piemonte, Liguria, Umbria, Veneto) o al diritto allo studio di questi (Emilia-Romagna, Toscana). Altre regioni hanno invece puntato sull'intensificazione della frequenza scolastica (Provincia autonoma di Bolzano) oppure sulla stipulazione di apposite convenzioni con i comuni maggiormente interessati al fenomeno del nomadismo (Lombardia). Altre regioni inoltre hanno esplicitato le varie fasce di età scolastica, partendo dall'assistenza agli asili nido (Basilicata), scuola materna (Friuli-Venezia Giulia) o alla scuola del preobbligo fino all'attività di educazione permanente degli adulti (Sardegna). Infine una regione ha previsto l'attivazione di iniziative sul piano scolastico, volte al mantenimento sia della lingua che delle tradizioni dei diversi gruppi rom e sinti (Toscana), mentre un'altra la previsione di eventuali interventi di carattere individuale (Friuli-Venezia Giulia).

➤ **Area Formazione e Lavoro**

Si tratta di un'altra area molto toccata dalla legislazione regionale. L'approccio delle regioni è di due tipi: da un lato si prevede il sostegno dell'inserimento nel mondo del lavoro di queste comunità, anche nel settore dell'artigianato (Lombardia, Toscana, Umbria, Abruzzo, Basilicata, Campania); dall'altro si prevede la valorizzazione delle loro attività lavorative artigianali tipiche

(Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Sardegna). Una regione si addentra in questo secondo aspetto, prevedendo altresì la tutela delle forme espressive, delle tradizioni culturali, delle produzioni artistiche ed artigianali tipiche delle popolazioni nomadi (Emilia-Romagna). Infine alcune regioni sono più orientate a sostenere il versante formazione, attraverso l'organizzazione di corsi di formazione professionale per favorire l'inserimento delle popolazioni nomadi nel campo lavorativo (Lazio, Sardegna), mentre altre regioni invece si addentrano nelle modalità con cui intervenire in questa area, attraverso la stipulazione di apposite convenzioni con i comuni, maggiormente interessati al fenomeno del nomadismo, al fine di realizzare iniziative congiunte (Lombardia).

➤ **Area Socio-sanitaria**

Rispetto a quest'area, occorre precisare che generalmente viene affrontata nelle norme regionali dedicate ai campi (per es. Umbria, Liguria).

Una regione favorisce l'utilizzo da parte dei nomadi e dei semi-nomadi dei servizi pubblici per la tutela della salute e del benessere sociale e più in generale per l'autonomia e l'autosufficienza di tale popolazione, prevedendo l'accesso ai servizi socio-sanitari anche per la temporanea sosta in territorio comunale della zona socio-sanitaria da parte dei nomadi cittadini italiani (Lombardia).

Infine due regioni prevedono espressamente e indipendentemente dalla questione dei campi, la fruizione e l'accesso ai servizi sociali e sanitari (Toscana, Emilia-Romagna); in particolare la seconda prevede inoltre espressamente che i nomadi non aventi la cittadinanza italiana e gli apolidi hanno diritto a fruire delle prestazioni sanitarie, e che i nomadi residenti in altre regioni e presenti nelle aree di sosta sono iscritti a cura dell'Unità sanitaria locale competente per territorio negli elenchi degli iscritti.

➤ **Istituzione organismi ad hoc**

Diverse regioni prevedono l'istituzione di organismi ad hoc, finalizzati a studiare e monitorare il fenomeno. Si tratta in genere di Consulte regionali per la tutela della popolazione/cultura rom/zingara (Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Lazio) o per il nomadismo (Lombardia). In altre regioni si tratta di Comitati, per la tutela delle popolazioni nomadi (Liguria) o consultivo per le attività in favore dei nomadi (Emilia-Romagna).

Infine in altre ancora o non sono organismi ad hoc come nel caso della Commissione regionale per la famiglia e Consulta regionale di tutela e difesa dei minori (Abruzzo) che si occupano anche di minori rom e sinti, oppure si tratta di organismi che vanno a monitorare aree specifiche come nel caso di un Organismo intermediario in ambito inserimento lavorativo (Campania).

➤ **Finanziamenti e contributi**

Una dozzina di regioni prevedono espressamente fondi allocati per queste comunità (Piemonte, Liguria, Lombardia, Provincia autonoma di Bolzano, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Campania, Sardegna), andando anche a legiferare in materia di importi, destinatari dei fondi (in genere gli eee.ll., ossia i comuni o associazioni di comuni, i consorzi di comuni, le province, le comunità montane), aree di destinazione dei fondi (in genere acquisto delle aree destinate ai campi, e a volte anche alloggi, inoltre scolarizzazione e formazione), riparto degli stessi rispetto o ai destinatari o alle singole aree.

Infine va segnalato che una sola regione prevede un riferimento all'area penale, prevedendo che il personale degli enti territoriali attua ogni proficuo rapporto con i Servizi dell'amministrazione della giustizia competenti per territorio, al fine di garantire gli interventi previsti dalla legislazione vigente a favore dei minori e dei giovani adulti infraventenni nel circuito penale (Friuli-Venezia Giulia).

## **2. Obiettivi generali e specifici: dai diritti dei bambini e delle bambine, dei ragazzi e delle ragazze**

### **2.1. Diritto all'istruzione**

Oltre la complessità del fenomeno già descritta nel capitolo precedente, occorre da considerare la scarsa conoscenza degli aspetti quantitativi del problema anche in riferimento al diritto all'istruzione. Infatti non si conoscono i dati relativi ai bambini rom iscritti a scuola e in età dell'obbligo.

Una rilevazione completa della presenza dei bambini rom nelle nostre scuole non è mai stata attuata. Secondo un'indagine condotta dall'Opera Nomadi sulla scolarizzazione degli alunni rom in Italia nell'a.s. 2003/2004, risultavano frequentanti complessivamente 12480 alunni, così distribuiti: 1585 nella scuola dell'infanzia, 6918 nella scuola elementare, 3577 nella scuola media e 400 nella scuola superiore. L'elenco, peraltro datato, non è ovviamente completo, in quanto vengono raggiunte solo le scuole delle città dove esiste la sezione locale dell'Ente.

A partire dall'anno scolastico 2007/2008, le rilevazioni delle iscrizioni e delle frequenze scolastiche effettuate dal Ministero della Pubblica Istruzione, prevedono anche il censimento dei bambini appartenenti alle comunità rom, in modo tale da poter avere, dal prossimo mese di settembre, un quadro più preciso e dettagliato della situazione. È evidente che i dati così ottenuti arrivano a comprendere soltanto gli alunni che entrano nel circuito dell'istruzione, mentre sfuggono alle rilevazioni tutti quei bambini che non sono mai stati iscritti a scuola.

Di qui, nuovamente, l'esigenza di un'indagine approfondita, che dia modo di conoscere precisamente le dimensioni del fenomeno e che deve necessariamente vedere partecipare tutte le istituzioni e gli enti che a vario titolo si occupano dei minori rom.

Per questo, recentemente, nell'ambito del Comitato tecnico competente in materia di immigrazione insediato presso il Ministero dell'Interno (ex art. 2 *bis* T.U.), è stata reiterata la richiesta di collegare tutte le banche dati dei diversi Ministeri e dei Comuni e di creare un sistema unico di monitoraggio.

Il sistema di governo delle politiche italiane per l'integrazione è piuttosto complesso e articolato a vari livelli. Insieme al Ministero della Pubblica Istruzione, hanno competenza diretta sulla materia, il Ministero degli Interni, il Ministero della Solidarietà Sociale, il Ministro delle Pari Opportunità ed il Ministro per la Famiglia.

Oltre a questa competenza trasversale ai vari Ministeri, vi è un livello verticale di competenze, distribuite tra organismi centrali ed Enti Locali, cioè: Regioni, Province e Comuni. Vi sono leggi specifiche che regolano la materia e assegnano risorse finanziarie anche piuttosto rilevanti a ciascun attore del processo (in particolare la legge 285 del 1997, per quanto riguarda i Comuni, la legge 328 del 2000 per le Province e le varie leggi sul diritto allo studio delle Regioni).

C'è da rilevare l'ineguale assegnazione delle risorse tra i diversi attori istituzionali competenti in materia. Il Ministero della Pubblica Istruzione, per esempio, non ha avuto fondi di bilancio nell'anno 2007 da destinare all'integrazione scolastica né per i bambini rom né per gli immigrati in genere.

Il Ministero della Solidarietà Sociale, nell'ambito delle disponibilità attribuite per la gestione del Fondo per l'inclusione sociale, pari a 50 milioni di euro nell'E.F. 2007, ha destinato 3,5 milioni a progetti volti a favorire l'accoglienza e l'integrazione di alunni immigrati e rom. Ma, a seguito di più ricorsi presentati da alcune Regioni, è stata dichiarata dalla Corte Costituzionale la illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione degli articoli 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, in quanto, non prevedendo un intervento pubblico connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale, la



stessa norma non rientra nella competenza legislativa esclusiva statale in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione.

Il Fondo ha consentito di erogare provvidenze che ineriscono a diritti fondamentali e pertanto, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, sarà possibile garantire la continuità delle erogazioni, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti.

La vicenda induce tuttavia a una riflessione sul tema delle competenze istituzionali e sul conseguente utilizzo dei finanziamenti.

La totale assenza di disponibilità finanziarie in capo al Ministero della Pubblica Istruzione, determina ovviamente l'impossibilità di avviare qualsiasi azione di respiro nazionale ed anche la realizzazione di una indagine nazionale o di un monitoraggio.

Parallelamente, anche il sistema scolastico ha livelli di gestione articolati: il Ministero ha soprattutto competenze legislative sulle materia: emana linee guida e monitora gli interventi. Vi sono poi Uffici Scolastici Regionale e Provinciali che hanno invece potere di gestione e distribuiscono le risorse finanziarie relative all'Istruzione, coordinandosi però con gli Enti Locali (Regioni, Province e Comuni). Infine, vi sono le scuole che hanno potere organizzativo autonomo e progettano gli interventi sulla base delle Linee guida Ministeriali e delle risorse finanziarie assegnate.

Negli ultimi anni vi è stata una sempre maggiore attenzione all'integrazione scolastica, che ha portato ad innovazioni nella normativa ed anche a miglioramenti nell'assetto organizzativo dell'Amministrazione.

Dal 2004 è stata istituita presso l'allora Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca la Direzione Generale per lo Studente, con un apposito Ufficio competente per l'integrazione scolastica degli alunni stranieri e rom.

Il 1 marzo 2006 è stata emanata la C.M. 24 "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri" che fornisce un quadro riassuntivo di indicazioni per l'organizzazione di misure volte all'inserimento degli alunni stranieri.

Viene sancito definitivamente il principio della scuola comune, che sostituisce l'approccio delle classi speciali adottato nei decenni precedenti.

Nel mese di dicembre 2006 è stato istituito presso il Ministero della Pubblica Istruzione, l'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale composto da esperti del settore e da rappresentanti delle principali associazioni. L'Osservatorio ha elaborato quello che è l'attuale documento di riferimento per le politiche d'integrazione scolastica: "La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri", pubblicato nel Giugno 2007. Esso si ispira prioritariamente a quattro principi generali: universalismo, scuola comune, centralità della persona in relazione e intercultura. In particolare, quanto alla scuola comune, si afferma che «la scuola italiana si è orientata fin da subito a inserire gli alunni di cittadinanza non italiana nella scuola comune, all'interno delle normali classi scolastiche ed evitando la costruzione di luoghi di apprendimento separati, diversamente da quanto previsto in altri Paesi e in continuità con precedenti scelte della scuola italiana per l'accoglienza di varie forme di diversità (differenze di genere, diversamente abili, eterogeneità di provenienza sociale). Si tratta dell'applicazione concreta del più generale principio dell'Universalismo, ma anche del riconoscimento di una valenza positiva alla socializzazione tra pari e al confronto quotidiano con la diversità. Tale scelta non è messa in discussione da pratiche concrete di divisione in gruppi, in genere per brevi periodi e per specifici apprendimenti, principalmente legati allo studio della lingua italiana. Questo principio deve oggi fare i conti con i fenomeni di concentrazione/segregazione che si stanno verificando in vari contesti e livelli di scuola e con la richiesta di scuole differenziate da parte delle famiglie. »

Nel Documento viene unanimemente riconosciuta come centrale la relazione con le famiglie immigrate e rom, con particolare attenzione a tre dimensioni: la *scelta consapevole della scuola* nella quale inserire i figli; il *coinvolgimento della famiglia nel momento dell'accoglienza degli*

*alunni*, che evidentemente va di pari passo con quella della famiglia nel suo insieme; la *partecipazione* attiva e corresponsabile delle famiglie immigrate alle iniziative e alle attività della scuola, alla conoscenza e condivisione del progetto pedagogico, ad un'alleanza pedagogica che valorizzi le specificità educative. Il coinvolgimento delle famiglie è fondamentale ed è la principale garanzia di continuità nella frequenza scolastica.

I mediatori linguistico-culturali rappresentano una risorsa importante per tutte queste forme di relazione.

Uno specifico riferimento è dedicato agli interventi sulle discriminazioni e sui pregiudizi, con il contrasto all'antiziganismo: «l'ostilità contro i rom e i Sinti assume l'aspetto, a volte, di una forma specifica di razzismo che l'educazione interculturale deve contrastare anche attraverso la conoscenza della loro storia».

Per completare il quadro, si può aggiungere che esiste un Protocollo d'intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e l'Opera Nomadi e dal novembre 2007, è stato attivato un gruppo di lavoro paritetico tra i due organismi.

Il Ministero della Pubblica Istruzione ha infine avviato un processo di formazione degli insegnanti su queste tematiche, volto anche ad approfondire la ricerca metodologico didattica.

La ricerca svolta dall'Intercultural Institute di Timisoara – presentata nella Conferenza europea sui rom a Bratislava, il 9 aprile 2008 – sottolinea l'importanza dell'apprendimento e dello studio della lingua Romanes. Mentre nella lingua madre i bambini fanno uso di verbi esprimenti stati affettivi, nella seconda lingua – sovrappontendosi alla prima ancora non compiutamente sviluppata – l'uso di tali verbi legati all'esperienza interiore dei bambini, è quasi del tutto assente.

Si deve comunque tener conto del bi-tri-linguismo (lingua zingara, romanes, dialetto italiano, lingua italiana), che complica ulteriormente la capacità di comunicazione di questi bambini.

Infine è stata avviata la raccolta ed il monitoraggio delle migliori pratiche realizzate dalle scuole che verranno restituite a tutto il territorio nazionale anche attraverso la creazione di un portale dedicato e di incontri in presenza con gli insegnanti referenti.

#### **Il GdL raccomanda:**

- proseguire e concludere le rilevazioni delle iscrizioni e delle frequenze scolastiche dei bambini appartenenti alle comunità rom, sinti e caminanti, in modo tale da poter avere un quadro conoscitivo più preciso e dettagliato della situazione attuale.
- avviare un confronto fra i diversi livelli istituzionali rispetto alle competenze relative all'integrazione scolastica dei minori rom e al conseguente utilizzo dei finanziamenti.
- prevedere l'allocatione di fondi di bilancio da destinare all'integrazione scolastica per i minori rom e per gli immigrati in genere.
- dare attuazione alle "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri" che forniscono un quadro riassuntivo di indicazioni per l'organizzazione di misure volte all'inserimento degli alunni stranieri.
- dare attuazione al documento di riferimento per le politiche d'integrazione scolastica: "La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri", redatto dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, in particolare per quanto riguarda la partecipazione attiva e corresponsabile delle famiglie immigrate alle iniziative e alle attività della scuola.
- dare attuazione al Protocollo d'intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e l'Opera Nomadi.
- proseguire nel processo di formazione degli insegnanti su queste tematiche.
- incentivare la formazione e l'utilizzo di mediatori linguistico-culturali.
- disseminare sul territorio i risultati della raccolta e del monitoraggio delle migliori pratiche realizzate dalle scuole in materia.

## **2.2. Diritto alla salute**

Nel Piano Sanitario Nazionale 2006-2008 viene dedicata una specifica attenzione alle peculiari problematicità delle popolazioni Rom, che vivono in condizioni socio-ambientali insalubri e il cui miglioramento deve essere considerato come prioritario; vengono evidenziate in particolare la scarsa conoscenza del fenomeno in termini statistico-epidemiologici, nonché la difficoltà di accesso al Servizio Sanitario, anche per quanti sono in regola con le norme in materia di permesso di soggiorno.

Non esistono dati ufficiali, scientificamente significativi e sistematici sulle condizioni di salute dei Rom, né in Italia né in altri paesi. E' questo un aspetto critico che deriva da un lato dalla difficoltà di rilevare una presenza caratterizzata in parte, da mobilità (spesso forzata per politiche abitative inesistenti) e presenza irregolare sul territorio, dall'altro dalla impossibilità di rilevare dati inerenti alla salute incrociati con l'etnia di appartenenza, ritenuti, dalla legge sulla privacy, dati "sensibili" e dal punto di vista amministrativo irrilevanti: un intervento sanitario è riferito ad una persona, indipendentemente dalla sua appartenenza etnica o sociale. Questo non significa che informazioni sulla condizione sociale e sugli aspetti culturali degli utenti del Servizio Sanitario Nazionale non possano essere utile per fornire un servizio più adeguato e pertinente. Vi è consenso pressoché unanime sul fatto che i più forti determinanti dello stato di salute siano rappresentati proprio dai fattori socioeconomici, in grado di influenzare non solo gli stili di vita e le condizioni di lavoro, ma anche le opportunità di accesso ai servizi sociosanitari. Le popolazioni Rom e Sinti, siano esse nomadi o sedentarie, in Italia vivono in un numero significativo, come risulta da altre parti di questo rapporto, prevalentemente nei campi, in condizioni di promiscuità, con scarsi servizi igienici, poca acqua, strade fangose o polverose, con scarsa attenzione all'igiene e alla salute, nonostante gli sforzi di alcuni enti locali ed in alcuni casi delle stesse comunità, con effetti negativi sullo stato di salute.

Nonostante le difficoltà a tracciare un profilo epidemiologico della popolazione Rom e Sinti, la revisione della letteratura sull'argomento evidenzia come vi sia accordo in tutto il mondo nel considerare i Rom e Sinti una popolazione ad alto rischio sanitario. Riscontri oggettivi fatti da operatori sanitari e ricerche focalizzate su alcune situazioni locali consentono di poter affermare che, anche in Italia, le loro condizioni di salute sono notevolmente peggiori di quelle della maggioranza della popolazione, come risulta anche da indicatori quali il minor peso dei bambini alla nascita, le aspettative di vita più brevi, la mortalità infantile più elevata, una maggiore diffusione di malattie croniche, una maggiore diffusione tra i minori di malattie infettive, bronchiti, infezioni intestinali, tonsilliti. Ulteriori approfondimenti necessitano alcuni indizi riguardo un possibile aumento delle malformazioni congenite e delle malattie ereditarie. Risultano inoltre una bassa copertura vaccinale dei minori e una crescente esposizione, in particolare delle giovani generazioni, al rischio malattie in passato a loro sconosciute come HIV/Aids, ed altre malattie sessualmente trasmissibili. Fenomeni nuovi all'interno della comunità sono da una parte il ricorso all'Interruzione Volontaria della Gravidanza (IVG) anche ripetuto da parte della stessa donna, come rilevato in alcune realtà locali, e dall'altra la diffusione della tossicodipendenza.

Inoltre, la marcata separazione dei Rom e Sinti dalle società ospitanti, frutto della distanza fisica dei luoghi in cui vivono dai centri delle città, della difficoltà linguistica e culturale di rapportarsi agli operatori sanitari, dei pregiudizi e delle discriminazioni di cui possono essere vittime, ma anche a volte del loro atteggiamento di autoesclusione, determinano isolamento, difficoltà di accesso alle informazioni e di conseguenza uno scarso utilizzo dei servizi sociosanitari.

Le problematiche inerenti la salute delle popolazioni Rom e Sinti presenti sul territorio sono quindi di tre tipi: una di tipo socio-ambientale, una di tipo sanitario, l'altra di tipo culturale di estraneità e di difficoltà di accesso alle cure. Le conseguenze si ripercuotono in misura amplificata sui minori in quanto sono esclusi sin dalla nascita dalle misure di prevenzione e di tutela della salute previste proprio per questa fasce di età.

Le Amministrazioni territoriali e le Aziende sanitarie locali (ASL) sono ben consapevoli delle condizioni generali in cui vivono le popolazioni Rom e Sinti presenti sul territorio di loro competenza e delle conseguenti limitazioni dell'accesso alla salute. Pertanto il diritto alla salute è uno degli aspetti affrontati nell'ambito di progetti integrati volti ad un miglioramento generale delle condizioni di vita che vanno dalla eliminazione o risanamento dei campi, alla scolarizzazione dei minori, alla individuazione di percorsi di lavoro. In questa direzione si muovono diverse regioni, tra le quali, solo a titolo esemplificativo, la regione Toscana e la regione Campania, e direttamente alcune Asl (in varie parti del Paese), che si sono poste il problema di assistenza e cura delle popolazioni Rom che gravitano sul loro territorio.

Ma la tutela della salute è infatti uno dei principi della Costituzione Italiana. L'art. 32 recita "La repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti". Con l'istituzione del Servizio Sanitario nazionale (1978) il bene salute, il diritto alla salute, ha acquisito rilevanza giuridica, poiché con essa lo Stato si impegna a garantire la tutela della salute pubblica secondo i principi di universalità, solidarietà ed equità. Nel nostro Paese quindi, tutti hanno diritto alle cure seppur in forme differenziate. Per le popolazioni Rom e Sinti di cittadinanza italiana non si prefigura alcuna differenza dal resto della popolazione, per coloro di cittadinanza straniera si configurano situazioni diverse a seconda della regolarità della presenza sul territorio, così come stabilito nel d. lgs. 286/98 (Testo Unico sull'immigrazione): se regolari hanno gli stessi diritti degli italiani inclusa l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale, se non in regola con le norme del soggiorno hanno diritto alle cure essenziali ed urgenti che includono anche una particolare attenzione alla maternità e all'infanzia.

Se dal punto di vista normativo sono state previste tutte le condizioni per un'adeguata tutela della salute, ampie lacune si rilevano invece dal punto di vista pratico. Pertanto la necessità di garantire percorsi di tutela proprio a quella parte di popolazione che per vari motivi si trova a vivere ai margini del sistema, in condizioni di fragilità sociale, economica e culturale, rappresenta una delle sfide della Sanità Pubblica. Se alcune caratteristiche culturali e sociali delle popolazioni Rom (quali la mobilità sul territorio di alcuni gruppi, la reticenza all'integrazione e la difficoltà a perseguire obiettivi a lungo termine) rendono particolarmente complesso il compito delle strutture preposte ad offrire servizi sociosanitari, esiste anche una difficoltà oggettiva dei servizi, - che solo negli ultimi anni si stanno organizzando nell'offerta attiva e nell'accoglienza di gruppi fragili, fra cui i Rom,- nell'individuare strategie di intervento efficaci, attraverso la responsabilizzazione delle stesse popolazioni Rom per alcuni aspetti della loro salute e attraverso la promozione di pari opportunità di accesso ai servizi sanitari esistenti sul territorio. Questo significa da un lato promuovere alcune norme di comportamento in campo igienico e sanitario, e dall'altro creare le condizioni per un rapporto di fiducia tra le popolazioni Rom e i servizi sanitari esistenti sul territorio.

In merito all'offerta vaccinale, il Ministero della salute, a tutela del bambino stesso e della collettività, ha emanato specifiche circolari, per la verifica, a seconda della fascia d'età del bambino, dei certificati vaccinali eseguiti in altri paesi, della loro natura e copertura. Ma le circolari da sole non bastano. Le autorità regionali e locali, i servizi sociali e gli operatori dei servizi sanitari, hanno messo in azione una serie di strategie, con l'ausilio dei mediatori culturali e delle associazioni di volontariato, per il raggiungimento e l'offerta attiva delle vaccinazioni di tutti i segmenti di popolazione. L'offerta delle vaccinazioni per l'infanzia nel nostro Paese è indicata dai piani nazionali che prevedono l'accordo con le regioni e le Pubbliche Amministrazioni, alle quali è lasciata autonomia organizzativo-strutturale, purché siano garantiti i livelli essenziali di assistenza e adeguate percentuali di copertura vaccinale per il controllo delle malattie da prevenire. Il Ministero ha, in aggiunta, promosso il Piano Nazionale della Prevenzione, che prevede fondi specifici vincolati all'attuazione non solo della prevenzione del rischio cardiaco, dei tumori, degli incidenti ma anche delle vaccinazioni, con l'indicazione di specifiche strategie per il raggiungimento delle categorie a rischio.

E' necessario affrontare queste problematiche con grande scientificità e obiettività, evitando strumentalizzazioni ideologiche e pregiudizi.

Solo a titolo esemplificativo, si ricorda una campagna vaccinale realizzata in tutti i campi sosta della città di Roma, effettuata dal Gruppo Immigrazione e Salute/GrIS – Area Zingari del Lazio (gruppo formato da operatori del pubblico e del privato sociale e volontariato da 10 anni attivo nella capitale) dalla Caritas Sanitaria nel 2002, con un’iniziativa, denominata “Salute senza Esclusione”. Da allora le varie componenti del gruppo (oltre alle Asl segnaliamo l’Area sanitaria della Caritas di Roma, l’Opera nomadi, la Comunità di Sant’Egidio, l’Arci, la Comunità di Capodarco) hanno continuato ad intervenire nelle comunità Rom e Sinti, offrendo orientamento, interventi di prevenzione e di educazione sanitaria, offerta attiva di servizi oltre che proporre iter formativi specifici per gli operatori sociosanitari sui temi della medicina transculturale.

Per i minori in età scolare i problemi di salute diventano quelli della crescita e dell’educazione igienico sanitaria, ma anche quello della prevenzione e della cura delle tossicodipendenze e delle malattie sessualmente trasmissibili. Le condizioni di degrado e di emarginazione in cui spesso vivono molte comunità Rom, la precarietà della permanenza sul territorio, hanno allentato il controllo sociale della comunità sui giovani che spesso vengono socializzati a valori e comportamenti che non sono quelli della comunità di appartenenza, ma neppure quelli della società in cui vivono, ma quelli della devianza e dell’emarginazione, con grave rischio anche dal punto di vista della salute.

Un ulteriore aspetto critico, sul quale sono in corso specifici interventi, anche se non mirati per le popolazioni Rom, è quello della salute sessuale e riproduttiva delle donne. L’attenzione rivolta alla rivalutazione dei consultori intende aprire anche alle donne Rom spazi di tutela e di confronto e di anticipare al momento della gestazione e della nascita la tutela dei minori. Le donne Rom accedono normalmente agli ospedali per il parto, mentre mancano di sottoporsi ai controlli previsti dalla normativa italiana nel corso della gravidanza. Inoltre l’accesso ai consultori dovrebbe poter consentire di affrontare il problema dei matrimoni, ma soprattutto delle maternità precoci e delle conseguenze per la salute delle giovani mamme e dei loro figli. Il problema è quello di creare un contatto tra le comunità che vivono sul territorio e i servizi sanitari. Un’esperienza di formazione rivolta alle donne su questi temi, negli stessi campi Rom nei quali sono stati affrontati i problemi dei giovani, da parte della ASL-Na1, è riuscita a stabilire un rapporto che si è protratto nel periodo successivo anche con l’accesso delle donne agli ambulatori della ASL. Anche nella ASL-Na2 sono stati consolidati Percorsi nascita per le mamme in difficoltà presso i consultori, creando un ponte fra territorio e presidio ospedaliero dove avviene il parto.

Il Ministero della Salute, sta attualmente perfezionando due accordi di collaborazione per lo svolgimento di progetti sperimentali specifici finalizzati sia all’approfondimento delle conoscenze epidemiologiche che al miglioramento dell’accesso ai servizi delle popolazioni Rom, con particolare attenzione ai minori.

All’interno di un progetto più generale, commissionato all’Istituto Superiore di Sanità, su salute e migrazione, è stata inserita un’indagine ad hoc da svolgere presso i campi nomadi della provincia di Roma. Obiettivo dell’indagine è quello di valutare il tasso di incidenza e di individuare i cofattori ed i determinanti ambientali delle malattie respiratorie acute in età infantile, in considerazione dell’incidenza particolarmente elevata di tali patologie, spesso ricorrenti, che potrebbero rappresentare dei fattori favorevoli lo sviluppo di broncopatie croniche nell’adulto.

Considerata il basso ricorso ai Servizi Sanitari di questo segmento di popolazione, è stato inoltre autorizzato un progetto che ha l’obiettivo di sperimentare e promuovere un modello di offerta attiva di servizi a queste popolazioni ad altissimo rischio di esclusione. In particolare si intende produrre materiale informativo, concepito secondo tecniche di comunicazione adeguate ai destinatari, contenente sia argomenti di educazione sanitaria con particolare riferimento alla cura dei bambini (nutrizione, igiene personale e ambientale), sia informazioni sui servizi, da distribuire nelle città italiane in cui si osserva una particolare concentrazione di nomadi. Elemento qualificante del progetto è la previsione di far veicolare l’opuscolo dagli operatori del Servizio Sanitario, eventualmente affiancati da volontari in grado di operare come mediatori culturali tra le comunità e gli operatori sanitari, con l’obiettivo indiretto, quindi, di favorire la sensibilizzazione e la

formazione di quest'ultimi, spesso sprovvisti di conoscenze e strumenti culturali idonei per raggiungere queste popolazioni.

Si ricorda inoltre che la Commissione "Salute e Immigrazione", istituita con Decreto del Ministro della Salute, ha discusso anche l'analisi e l'approfondimento delle problematiche delle popolazioni nomadi al fine di individuare proposte per il miglioramento dello stato di salute delle stesse. Una delle proposte è stata quella di individuare gli strumenti per rendere possibile una degenza prolungata per le donne che partoriscono in ospedale e provengono da situazioni abitative disagiate.

Il Ministero della Salute ha inoltre contribuito al disegno di legge proposto dal Ministero dell'Interno sulle comunità sprovviste di territorio proponendo un articolo sul diritto alla salute.

Infine con L. 27 dicembre 2006, n. 269 all'art. 1, comma 827 si è stabilito il finanziamento dell' "Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà" che ha tra i suoi obiettivi anche quello di dare dignità scientifica ad un impegno svolto a favore delle popolazioni migranti ed emarginate e di offrire a persone in particolari difficoltà un'assistenza sanitaria adeguata che affronti anche i determinanti sociali ed economici delle malattie.

#### **Il GdL raccomanda:**

- necessità di accompagnare qualunque intervento volto al miglioramento della salute delle popolazioni Rom con interventi di tipo strutturale e sociale che migliorano le condizioni di vita generali;
- tenere conto dei principi metodologici su cui deve basarsi ogni intervento di tipo sanitario così come indicati da esperti<sup>42</sup>:
  - il lavoro di rete;
  - l'integrazione e sinergia tra pubblico e privato;
  - l'offerta attiva di servizi;
  - l'individuazione ed adozione di modelli flessibili ed attenti alle realtà specifiche;
  - il coinvolgimento attivo della popolazione di riferimento.
- migliorare l'accessibilità ai servizi agendo su più versanti:
  - sensibilizzando la popolazione mediante l'educazione sanitaria e la creazione di contatti personalizzati tra operatori e Rom, al fine di superare diffidenza e pregiudizi reciproci;
  - implementando percorsi socio sanitari a bassa soglia d'accesso;
  - proponendo iter formativi specifici per gli operatori sociosanitari sui temi della medicina transculturale e di interventi ad alto impatto relazionale che presuppongono sviluppate capacità comunicative e interattive.

### ***2.3. Diritto all'identità, al soggiorno, alla residenza e alla cittadinanza (la regolarizzazione amministrativa)***

#### **➤ Diritto all'identità**

Trovare un'occupazione, mandare i figli a scuola, consolidare la conoscenza della lingua per chi è sul territorio, sono i valori alla base di una esistenza dignitosa, che possono portare ad una reale effettiva integrazione nella società.

Il lavoro rappresenta, in particolare, il mezzo per integrarsi nel tessuto sociale ed il presupposto per l'ottenimento dell'abitazione.

Da alcuni anni gli Organismi internazionali hanno riconosciuto i significativi progressi compiuti dal nostro Paese nel settore della tutela delle minoranze ed in quello della lotta contro la discriminazione razziale, pur lamentando l'assenza di una politica nazionale finalizzata al miglioramento della situazione dei rom, sinti e caminanti.

<sup>42</sup> Salvatore Geraci, Coordinatore degli interventi a favore dei rom, sinti e caminanti, Caritas di Roma

Nelle stesse sedi internazionali è stato evidenziato che tali comunità non hanno più carattere di nomadismo e vanno quindi integrate a livello sociale. Occorre inoltre sviluppare nei loro confronti delle garanzie giuridiche.

L'Italia è uno dei Paesi più avanzati sul versante della tutela delle minoranze, sia attraverso la ratifica della Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, sia attraverso il riconoscimento delle minoranze linguistiche storiche avvenuta con legge 15 dicembre 1999, n. 482 e con legge 23 febbraio 2001, n. 38 recante norme specifiche di tutela della minoranza slovena del Friuli Venezia Giulia.

E' stato, inoltre, varato, il 24 aprile 2007, dal Consiglio dei Ministri, il disegno di legge di ratifica ed esecuzione della Carta europea delle lingue regionali o minoritarie fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992.

Nel corso dell'iter parlamentare della legge 482/1999 erano state previste anche disposizioni in favore delle popolazioni rom, sinti e caminanti poi però stralciate, essendo tali comunità prive di un ancoraggio al territorio.

L'insediamento storico su una determinata area geografica era stato, infatti, considerato uno dei requisiti previsti dalla legge.

Da parte di queste comunità è molto sentita la richiesta di riconoscimento delle loro identità culturali e linguistiche e di interventi di risanamento delle loro condizioni di disagio sociale e delle difficili condizioni di vita

Dal punto di vista giuridico si possono identificare tre distinte situazioni: i cittadini italiani, i comunitari e gli extracomunitari; nell'ambito di questi si possono distinguere i soggetti che risiedono nel territorio regolarmente e quelli privi di permesso di soggiorno.

Una proficua occasione di confronto sulle **buone pratiche** attuate sul nostro territorio ed in altri Paesi è stata offerta dalla **Conferenza europea sulla popolazione rom, organizzata da questo Ministero, in collaborazione con il Ministero della solidarietà sociale, in data 22-23 gennaio 2008.**

La conferenza è stata organizzata alla vigilia della Giornata della memoria, per sottolineare la necessità di non disperdere il ricordo dello sterminio dei rom (Porrajmos) durante la Seconda Guerra Mondiale. Questo tragico evento, per molto tempo dimenticato, è stato rievocato grazie a una mostra fotografica allestita in concomitanza al Convegno e la testimonianza di una rom superstita dei campi di sterminio.

I numerosi dibattiti, ai quali hanno **partecipato rappresentanti del Consiglio d'Europa e di Paesi dell'Unione Europea, nonché rappresentanti degli Enti locali, oltre che rappresentanti delle comunità rom, sinti e caminanti**, hanno contribuito a far emergere un'immagine positiva dei soggetti appartenenti a tali minoranze, che, spesso, a causa dei pregiudizi e degli stereotipi di cui sono vittime, incontrano grosse difficoltà nel trovare un lavoro.

In tale sede è stata richiamata anche l'attenzione sul **ruolo cruciale degli organi di informazione**, che sono stati sensibilizzati in ordine alla necessità di portare al centro dell'attenzione mediatica non soltanto un'immagine negativa ma anche le situazioni di disagio vissute da queste comunità e i numerosi profili positivi ad esse attinenti.

Nel corso dei lavori è stato curato, un approfondimento delle realtà relative **“all'istruzione come elemento fondante della convivenza”**, alla **“casa come sostegno ad un'integrazione possibile”** ed alla **“tutela dei diritti e rispetto delle regole”**.

#### ➤ ***Diritto al permesso di soggiorno-residenza***

L'obiettivo delle Istituzioni europee e italiane è quello di creare in ogni Paese i presupposti di una piena inclusione sociale di tali soggetti, **coniugando il riconoscimento dei diritti con il rispetto delle regole.**

Con decreto **legge n. 249 del 29 dicembre 2007** (oggi decaduto), è stato previsto, all'articolo 4, l'allontanamento di cittadini dell'Unione europea per motivi imperativi di pubblica sicurezza. Tale provvedimento, adottato in presenza di **comportamenti individuali** dell'interessato che rappresentino una minaccia concreta e attuale alla pubblica sicurezza, non

aveva lo scopo di introdurre misure straordinarie e rispondeva all'esigenza di protezione dell'intera collettività, ivi compresi gli appartenenti a tali minoranze. Infatti, i motivi imperativi di pubblica sicurezza che legittimavano l'adozione del provvedimento, sussistevano quando la persona da allontanare avesse tenuto comportamenti considerati di minaccia concreta, effettiva e grave per la dignità umana o ai diritti fondamentali della persona ovvero all'incolumità pubblica, rendendo urgente l'allontanamento perché la sua ulteriore permanenza sul territorio era incompatibile con la civile e sicura convivenza.

L'atto normativo – ai sensi della citata direttiva europea – era finalizzato ad allontanare dal territorio nazionale soltanto quei cittadini comunitari che non ispirano i propri comportamenti ai principi di integrazione tra gli stati dell'Unione, rendendosi così responsabili di attività illecite, particolarmente gravi, che determinano allarme sociale.

A fronte di posizioni di intolleranza, sono state ritenute necessarie, anche sotto il profilo della tutela dei diritti costituzionalmente garantiti, posizioni ispirate al rispetto delle diverse identità culturali che non tralascino, tuttavia, di richiedere alle minoranze presenti sul territorio un serio impegno nell'osservanza delle regole di civile convivenza.

La normativa vigente non opera alcuna differenza di trattamento tra i cittadini di paesi terzi, in ragione dell'etnia.

Pertanto, il rilascio del **permesso di soggiorno** agli appartenenti alle comunità rom, sinte e provenienti da Paesi non rientranti nell'Unione Europea, prevede i requisiti richiesti nei confronti degli immigrati dal decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 (Testo unico delle disposizioni riguardanti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione degli stranieri) fondato sul principio di integrazione dei cittadini stranieri nel contesto sociale e sul riconoscimento del diritto alla assistenza sanitaria ed all'istruzione.

**I rom stranieri regolarmente soggiornanti** beneficiano delle tutele previste nei confronti degli immigrati dalla normativa vigente, basata sul principio di integrazione dei cittadini stranieri.

Per gli stranieri **non in regola con l'ingresso e il soggiorno** sono comunque garantite le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti, ancorché continuative, per malattia ed infortunio, nonché il diritto all'istruzione obbligatoria dei figli.

Per quanto concerne la tutela giuridica, dei **rom comunitari** si rappresenta che gli appartenenti a tali collettività che siano cittadini dell'Unione Europea godono di pieno diritto di circolazione nell'ambito delle previsioni della direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004 e nel rispetto del decreto legislativo n. 30 del 6 febbraio 2007;

#### ➤ **Diritto alla cittadinanza**

Per quanto concerne l'accesso, se del caso, alla nazionalità per i membri stranieri della comunità Rom residenti in Italia da numerosi anni", si evidenzia che il Ministero dell'Interno, con lettera circolare n. 22 del 7 novembre 2007, ha fornito criteri interpretativi più favorevoli dell'art. 4, comma 2, della legge n. 91/1992, in tema di **acquisizione della cittadinanza italiana per gli stranieri nati in Italia**, ed è diretta a tutelare i bambini figli di immigrati dal rischio che possano essere danneggiati da omissioni o ritardi dai genitori nella iscrizione anagrafica o nel loro inserimento nel titolo di soggiorno.

L'art. 4, comma 2 della legge citata prevede, infatti, che *"lo straniero nato in Italia, che vi abbia risieduto legalmente senza interruzioni fino al raggiungimento della maggiore età, diviene cittadino italiano se dichiara di voler acquisire la cittadinanza italiana entro un anno dalla suddetta data"*. La relativa domanda va presentata al Comune di residenza che effettua gli accertamenti di rito sulla continuità e regolarità del soggiorno.

La **residenza legale** prevede il possesso di un regolare permesso di soggiorno e l'iscrizione anagrafica presso il Comune di residenza. La predetta lettera circolare ha precisato che, in caso di ritardo dell'iscrizione del minore sul permesso di soggiorno dei genitori o sui registri dell'anagrafe, non deve essere preclusa al giovane l'acquisizione della cittadinanza, purché venga fornita una



documentazione (certificazioni scolastiche, mediche, etc.) idonea a dimostrare la sua presenza sul territorio italiano in tali periodi.

Ai sensi della normativa vigente, i minori stranieri, ivi compresi i rom, presenti sul territorio nazionale hanno comunque diritto all'istruzione obbligatoria e proseguire la loro scolarità dopo i 13 anni, indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno.

Ciò nella consapevolezza dei benefici effetti che possono derivare dalla scolarizzazione dei minori sia nel breve periodo – in termini di sottrazione dei minorenni da pratiche di accattonaggio e da altre forme di sfruttamento minorile – sia in prospettiva, in vista dell'inserimento dei giovani rom nel mondo del lavoro.

#### **Il GdL raccomanda:**

- approfondire le realtà relative alla tutela dei diritti e al rispetto delle regole;
- attivare occasioni di riflessione finalizzati a non disperdere il ricordo dello sterminio dei rom (Porrajmos) durante la Seconda Guerra Mondiale, soprattutto in occasione della Giornata della memoria;
- creare situazioni finalizzate a far emergere un'immagine positiva dei soggetti appartenenti a tali minoranze, anche tenuto conto del pregiudizio e degli stereotipi di cui le comunità rom, sinti e caminanti sono vittime;
- portare all'attenzione dei media anche le situazioni di disagio vissute da queste comunità e i numerosi profili positivi ad esse attinenti;
- dare attuazione alla Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, nonché alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992;

#### **2.4. Servizi dedicati e rete dei servizi integrata**

La legge n. 328/00 che doveva inaugurare il nuovo sistema welfare nel nostro paese, offrendo nuove opportunità di protezione sociale, di sviluppo, di democrazia, ha rivelato anche a seguito della modifica del titolo V della Costituzione forti criticità e fragilità. Il welfare della comunità, non si è generato, permanendo nella costruzione delle politiche locali, processi di apparente coinvolgimento della pluralità dei soggetti interessati, con la predisposizione di risposte ai bisogni preordinate, senza la flessibilità e l'accompagnamento alla costruzione di progetti personalizzati.

Le Regioni hanno la responsabilità legislativa e regolamentare delle politiche sociali, ed i Comuni costituiscono oggi il punto nevralgico delle politiche sociali e del sistema sia nella costruzione del sistema dei servizi sociali locali, sia nella gestione e nella promozione della qualità dei servizi e delle prestazioni.

La legge n. 328/00 per poter essere applicata avrebbe dovuto disporre di 1) una comunità competente, 2) di un servizio sociale consolidato.

Entrambi questi due elementi sono a tutt'oggi un obiettivo da raggiungere in molti luoghi del nostro paese, piuttosto che una base da cui partire per restituire qualità e dignità alla vita di molti.

Su questo scenario nazionale diversificato nelle forme delle risposte locali, s'inscrive la necessità di un pensiero capace di legare in una comunità spesso incompetente e con servizi sociali spesso deboli, l'attenzione ai bisogni dei bambini e delle famiglie dei bambini rom, sinti e camminanti.

#### **➤ Costruire fiducia**

Il viaggio intrapreso, nell'ambito di questo mondo, evidenzia una realtà complessa e variegata, dove si incrociano, in vario modo, il problema dei diritti e della loro esigibilità, gli affanni della sopravvivenza quotidiana, i temi dell'integrazione e dell'intercultura. L'aspetto che è

importante sottolineare e far emergere attiene alle dimensioni e ai significati della progettazione, della partecipazione attiva, della formazione, dell'ascolto e del riconoscimento reciproco.

Entrambe le comunità "noi" e "loro" siamo dentro un processo di cambiamento epocale che si misura nelle pieghe dell'incontro, o dello scontro, quotidiano. Dai progetti d'azione sociale, raccolti per poter esprimere il pensiero sociale e che hanno prodotto risultati soddisfacenti, si vede che i cambiamenti hanno attraversato sia le comunità Rom, Sinti e Camminanti, sia gli enti che sono entrati in relazione con essa nella realizzazione delle azioni progettuali.

Con l'evidenza che è stato possibile realizzare i cambiamenti, grazie all'incremento e allo sviluppo della relazionalità sociale stessa, cioè, grazie alla conoscenza ed all'incontro tra persone, prima ancora che tra operatori e destinatari degli interventi, in cui si è dato spazio all'altro, conoscendolo e riconoscendolo la centralità.

Qualsiasi ipotesi di servizio di aiuto si voglia progettare è necessario che esso si realizzi attraverso un lento processo di costruzione di relazioni di fiducia e di cooperazione.

È fondamentale pensare a servizi ed interventi che trasversalmente all'azione-oggetto realizzino azioni immateriali di costruzione di senso di responsabilità, consapevolezza dell'importanza della partecipazione, spendibili a più livelli: sia tra gli stessi membri delle comunità Rom, sinti, camminanti, sia nei confronti delle istituzioni esterne verso le quali possono porre questioni e chiedere soluzioni nell'ambito della politica della vita quotidiana e di ciò è stata definita cittadinanza civica. (cfr. esperienza Palermo, Scardina)

#### ➤ ***Dalla mediazione culturale alla mediazione sociale***

Da tutto ciò deriva la prima specificità di servizi sociali in grado di colmare la distanza tra cittadini, con il territorio, di riconoscere, promuovere, usare e valorizzare il capitale sociale e la sua dimensione relazionale, favorire l'incontro, la negoziazione, l'accordo, la mediazione degli interessi, con conseguente con-decisione rispetto agli obiettivi da raggiungere. Da questo punto di vista la sfida della mediazione può generare ipotesi per uno sviluppo relazionale della comunità.

La presenza di diverse culture rischia di favorire processi di rafforzamento delle rispettive identità e di chiusura all'altro, soprattutto se insidiatosi successivamente.

Ma concetti quali intolleranza, integrazione, esclusione, richiedono processi di mediazione sociale più che culturale, come si è soliti pensare.

La mediazione sociale deve alimentare i legami, facilitare la comprensione tra gli individui ed i gruppi sociali, facilitare l'integrazione sociale ed il riconoscimento delle culture.

La mediazione sociale contestualmente svolge due funzioni: di fare società e di promuovere una gestione creativa dei conflitti. Ma in tema di mediazione sociale, il nostro paese, segnala notevoli ritardi e qualche isolata esperienza. Oltre la mediazione culturale la mediazione sociale sembra meglio riequilibrare le parti mantenendo sullo sfondo le differenze culturali per muoversi su un piano di prossimità relazionale.

#### ➤ ***L'approccio integrato al bambino e alla sua famiglia***

L'intervento a favore dei bambini rom, sinti e caminanti spesso s'è sviluppato con azioni settoriali che creano aspettative e frustrazioni se non sono in seguito inglobati in un progetto integrato che si prenda cura della globalità e della unitarietà di ogni storia di vita. I progetti, inoltre, spesso non sono "sostenibili", ossia non creano le premesse per la continuità del servizio offerto, generando così movimenti di attivazione e disattivazione nel tempo a discapito dei bambini e delle loro famiglie che ne usufruiscono o ad intermittenza o nella formula dell'una tantum. È necessario pertanto garantire stabilità. Altro aspetto attiene alla necessità di costruire formule di coordinamento e di integrazione delle risorse di un territorio, da quelle pubbliche e istituzionali a quelle informali o del terzo settore, di natura operativa e non istituzionale -burocratica. L'esperienza del case management, che in questo caso potrebbe essere utile, stenta a profilarsi perché richiede come esplicitato all'inizio un servizio sociale solido. La funzione dell'assistente sociale quale "facilitatore" degli interventi sociali, del mettere "in rete" le diverse competenze e risorse richiede competenze tecnico-metodologiche per la pianificazione dei servizi "integrati" ma richiede che

esistano i servizi sociali e che gli assistenti sociali possano svolgere il loro ruolo. Spesso contratti di collaborazione a tempo determinato nel pubblico come nel terzo settore inficiano la costruzione di vicinanze relazionali, di rapporti fiduciari, che fanno coinvolgere la funzione del servizio sociale ad una funzione burocratica ed assistenziale.

**Il GdL raccomanda:**

- porre particolare attenzione negli interventi, alle dimensioni e ai significati della progettazione, della partecipazione attiva, della formazione, dell'ascolto e del riconoscimento reciproco, attraverso la costruzione di relazioni di fiducia e di cooperazione;
- valorizzare il ruolo della mediazione sociale al fine di alimentare i legami, facilitare la comprensione tra gli individui ed i gruppi sociali, facilitare l'integrazione ed il riconoscimento delle culture;
- costruire formule di coordinamento e di integrazione delle risorse di un territorio, da quelle pubbliche e istituzionali a quelle informali o del terzo settore;
- valorizzare il ruolo dei servizi sociali al fine della costruzione di vicinanze relazionali, di rapporti fiduciari che abbiano continuità nel tempo;

***2.5. Le figure di assistenza: il tutore per i minori in condizione di abbandono temporaneo***

Nel quadro delle politiche relative ai minori rom, sinti e caminanti è essenziale e decisivo prevedere anche delle forme specifiche di accompagnamento e di assistenza che aiutino i minori nel processo di fuoriuscita dalla marginalità sociale in cui vive il loro gruppo verso la fruizione di opportunità di riuscita pari a quelle di tutti i loro coetanei.

La varietà delle condizioni delle famiglie (da quelle che si spostano a quelle stabili, da quelle che vivono nei campi abusivi o autorizzati a quelle già sedentarizzate in abitazioni da più o meno tempo, da quelle accudenti a quelle connotate da relazioni fortemente patologiche, da quelle italiane a quelle extracomunitarie di più recente immigrazione che hanno in aggiunta problemi linguistici e di irregolarità di permanenza) e la conseguente estrema diversità dei bisogni dei minori non consente ricette univoche. In linea generale i percorsi di aiuto possono passare - come dimostrano alcune buone prassi - attraverso l'affiancamento esterno di varie figure che devono occuparsi di una presa a carico individualizzata e progettuale dei minori:

- operatori di associazioni di volontariato;
- operatori pubblici dei servizi sociali e di servizi sociali specifici per i minori stranieri o per i nomadi costituiti in alcune grandi città;
- educatori che accompagnano i bambini dei campi alla scuola per assicurarne la frequenza e che poi li seguono nei compiti e nello studio;
- educatori di strada;
- vigili urbani incaricati dei controlli nei campi;
- insegnanti delle scuole che accolgono allievi zingari;
- mediatori culturali;
- visitatrici domiciliari;
- operatori pastorali della Chiesa.

Quello che manca ancora è che queste presenze spesso non si incontrano e non si integrano e si svolgono in una dimensione solo assistenziale o di controllo. Gli operatori devono raccordarsi fra loro, ricercare un rapporto di carattere fiduciario con le famiglie, contrattare con loro le regole e responsabilizzarle per il futuro dei figli; essi devono in sostanza condurre le famiglie ad una progettualità condivisa su ciò che diventeranno i figli.

Una attenzione a parte merita però attenzione la rivitalizzazione, con alcune specificità, di due forme di assistenza tradizionali, che sono la tutela e l'affidamento familiare, per le situazioni più compromesse o, comunque, più a rischio.

La tutela è un istituto di protezione per i minori orfani o i cui genitori non possono esercitare la potestà, che si realizza attribuendo ad un tutore i poteri propri dei genitori (art. 343 cod. civ.). Poiché presso gli zingari la durata media di vita è molto bassa e non è raro che i genitori muoiano per incidenti, fra di loro sono vari i bambini orfani che, dopo la morte dei genitori, sono accolti dalla famiglia allargata e perciò devono avere un tutore.

Ancora più numerosi sono i bambini zingari che vivono affidati di fatto alla famiglia allargata o ad altre famiglie in quanto i loro genitori sono stabilmente lontani o sono impediti a esercitare la responsabilità genitoriale perché detenuti per un periodo non breve o, comunque, non sono reperibili. È la situazione frequente di ragazzi, talvolta infraquattordicenni e pertanto non imputabili, che sono utilizzati per commettere dei reati. Anche per questi minori privi di fatto dei genitori si deve aprire una tutela, comunque indispensabile per offrire loro una figura di assistenza se i minori sono sottoposti a processo penale.

La apertura di tutela avviene anche quando i genitori vengono dichiarati decaduti dalla potestà perché violano o trascurano i loro doveri o abusano dei loro poteri sui figli (art. 330 cod. civ.). Per quanto la giurisprudenza dei tribunali per i minorenni appaia molto diversa, le situazioni più frequenti che fra gli zingari producono la decadenza dalla potestà si hanno quando i genitori costringono o inviano i figli a rubare e in qualche caso li lasciano soli a mendicare o li “cedono” ad altre famiglie per questi scopi, oppure allorché si verificano abusi sessuali infrafamiliari o sono appurati maltrattamenti fisici e psicologici da parte di genitori alcolizzati e violenti. Nei molti casi limite, si tratta di verificare se privando i genitori dalla potestà è possibile individuare e attivare, attraverso la figura del tutore, degli efficaci percorsi di assistenza per i figli minori.

#### ➤ **Dalla tutela alla dichiarazione di adottabilità e all'adozione**

In qualche caso di famiglie zingare ritenute abbandoniche e incapaci, la tutela è stata aperta per instaurare, contemporaneamente o successivamente, una procedura di adottabilità e, quindi, togliendo il bambino definitivamente dal suo contesto, offrirgli una famiglia adottiva sostitutiva.

Poiché tutti i bambini devono essere uguali, appare giusto che anche per i bambini zingari l'adozione sia considerata come una risorsa possibile e sia pronunciata quando ne ricorrono gli estremi. Ci si deve chiedere piuttosto come si può interpretare e verificare l'abbandono, presupposto dell'adottabilità, per un gruppo che vive in condizioni molto particolari: si pensi, ad esempio, ai genitori che, per spostarsi in altre regioni, lasciano i figli per qualche tempo presso un'altra famiglia. Inoltre se l'abbandono deve essere letto soprattutto come abbandono soggettivo, nel significato che esso ricorre quando il bambino ha perso i legami con i genitori e si sente abbandonato da loro, questa condizione spesso non esiste per quei bambini zingari che invece hanno un rapporto forte con i genitori e con la famiglia allargata e possono vivere come una violenza proprio l'allontanamento e l'adozione. È questa la ragione per cui l'adozione di uno zingaro non piccolissimo si rileva spesso impraticabile.

L'adozione comunque costituisce una soluzione a livello individuale per qualche bambino ma non può mai essere considerata una forma di aiuto al gruppo zingaro.

#### ➤ **La tutela come accompagnamento e come progetto**

Più proficuo è pensare invece allo strumento giuridico della tutela come efficace protezione dell'interesse personale dei minori zingari. La tutela è un istituto che ha come scopi la cura della persona del minore, la sua rappresentanza e l'amministrazione dei suoi beni (art. 357 cod. civ.) e coniuga perciò finalità assistenziali e finalità educative. Poiché nelle tutele dei minori zingari l'amministrazione di un patrimonio normalmente manca, dato che i tutelati non possiedono nulla, e poiché la rappresentanza è attività occasionale, rimane come primaria la funzione del tutore di cura della persona. Per il suo migliore svolgimento sono cruciali e decisivi soprattutto tre punti: la formazione di tutori, la scelta dei tutori, i provvedimenti sull'educazione dei minori in tutela. Se le

politiche sociali delle regioni e degli enti locali e le gestioni giudiziarie non tengono conto di questi punti, le tutele si riducono a fatti meramente formali.

**a. La formazione di tutori**

Anche attraverso una collaborazione con le associazioni che si occupano degli zingari, ci deve essere una individuazione e formazione di persone le quali possono costituire il bacino fra cui i giudici tutelari scelgono i tutori. Deve trattarsi di persone capaci di mettersi in relazione con il bambino di cui sono tutori e che lo incontrano e ascoltano, che hanno capacità progettuale per la sua educazione e istruzione, che accettano di frequentare i campi sosta e le case, che si pongono come figure di riferimento autorevoli e empatiche per le famiglie zingare e per il mondo zingaro, che svolgono una funzione di interfaccia con i servizi. Particolarmente importante potrebbe essere la individuazione come possibili tutori di persone che sono esse stesse zingare, le quali diventano parti attive del tessuto delle risorse sociali del territorio per il gruppo cui appartengono.

**b. La scelta dei tutori**

La presenza di queste disponibilità dovrebbe portare i giudici tutelari a scegliere fra loro i tutori e quindi alla generalizzazione della pratica di tutele “personalizzate”, con il definitivo superamento delle tutele cosiddette “burocratiche”, di significato solo formale, che vedono come tutori i sindaci o i presidenti dei consorzi socio-assistenziali o i loro delegati.

**c. I provvedimenti sull’educazione dei minori in tutela**

In questa prospettiva riacquistano tutta la loro importanza le “prescrizioni” che il giudice tutelare, sentiti i parenti e il minore stesso che sia capace di discernimento, dà al tutore circa l’educazione del minore e il suo avviamento allo studio e al lavoro (art. 371 cod. civ.) e le successive “istruzioni” inerenti agli interessi morali e patrimoniali del minore che il giudice tutelare può impartire al tutore in qualunque momento (art. 44 disp. att. cod. civ.). Prescrizioni e istruzioni costituiscono e aggiornano il progetto di vita del bambino, realizzando il suo diritto al futuro attraverso la sua più idonea collocazione familiare, la costituzione di validi rapporti educativi, la acquisizione di nuove abilità sociali e l’avvio di processi di maturazione e di responsabilizzazione che lo conducano alla autonomia.

**2.6. L’affidamento familiare omoculturale**

Come per tutti i bambini, anche ai bambini zingari quando i genitori non ci sono o per qualsiasi motivo sono incapaci di provvedervi o se ne occupano male bisogna assicurare l’accoglienza e la cura di un’altra famiglia. Presso gli zingari sono frequenti forme di solidarietà familiare, per cui i genitori affidano i figli, temporaneamente o no, e per le ragioni più diverse (ad esempio, nel periodo in cui i genitori o la madre sono in carcere) ad una altra famiglia di parenti o estranei che li tiene. È un fenomeno che qualche volta può coprire anche forme di sfruttamento di bambini trattenuti appositamente o addirittura “acquistati” dalla famiglia di accoglienza che trae da essi fonti di reddito impiegandoli per i furti, la raccolta di elemosine o i lavori ambulanti.

Sembra però importante che anche per il gruppo zingaro ogni affidamento al di fuori della famiglia sia disposto dal servizio sociale o dal tribunale per i minorenni o, nelle tutele, dal giudice tutelare e pertanto avvenga con una titolarità e un controllo pubblico, senza tollerare gli affidamenti di fatto privi di controlli o praticati presso famiglie assolutamente incapaci o maltrattanti. Ma quali possono essere le famiglie affidatarie dei bambini zingari? Gli affidamenti familiari di bambini zingari a famiglie italiane sono difficili e possono presentare delle criticità perché gli affidatari non conoscono o accettano le differenze culturali, alimentari e igieniche del bambino e mancano di flessibilità nel trattarle in concreto, oltre ad avere difficoltà a collaborare con il contesto di origine del bambino. Più fattibili e accettati e straordinariamente proficui appaiono gli affidamenti diurni, dove la famiglia italiana funziona effettivamente come famiglia di appoggio ritirando il bambino zingaro a scuola e seguendolo nella quotidianità nello studio e in alcune attività del tempo libero.

La strada alternativa concretamente possibile, di affidamenti omoculturali di bambini zingari presso famiglie zingare appositamente preparate, non è stata quasi mai sperimentata, sia perché le famiglie zingare presentano normalmente dei livelli bassi rispetto agli standard economici-abitativi richiesti agli affidatari, sia perché gli operatori dei servizi hanno incontrato molta diffidenza nell'avvicinare e individuare le famiglie zingare potenzialmente affidatarie, mentre i mediatori culturali zingari che potrebbero occuparsene sono finora pochissimi. È tuttavia in questa direzione che devono avviarsi le politiche sociali delle regioni e delle province autonome e che devono formarsi dei progetti specifici con appositi fondi; è infatti soprattutto attraverso le famiglie affidatarie zingare - seguite, aiutate, coinvolte - che può avviarsi e procedere un processo di inclusione dei bambini zingari.

**Il GdL raccomanda:**

- sollecitare gli operatori che devono occuparsi di una presa a carico individualizzata e progettuale dei minori, a raccordarsi fra loro, a ricercare un rapporto di carattere fiduciario con le famiglie, a contrattare con loro le regole e a responsabilizzarle per il futuro dei figli, ossia a condurle ad una progettualità condivisa su ciò che diventeranno i figli;
- porre l'attenzione da parte delle politiche sociali di regioni ed enti locali e delle gestioni giudiziarie per il migliore svolgimento della tutela su:
  - la formazione di tutori,
  - la scelta dei tutori,
  - i provvedimenti per l'educazione dei minori in tutela;
- individuare come possibili tutori, persone che sono esse stesse zingare e che diventano così parti attive del tessuto delle risorse sociali del territorio per il gruppo cui appartengono;
- incentivare gli affidamenti omoculturali anche per il gruppo zingaro disposti dal servizio sociale o dal tribunale per i minorenni o, nelle tutele, dal giudice tutelare, evitando gli affidamenti di fatto privi di controlli o praticati presso famiglie assolutamente incapaci o maltrattanti;

**2.7. I minori rom, sinti e caminanti e la giustizia civile**

La condizione di marginalità sociale dei minori nomadi ha come effetto che di essi si occupi spesso la giustizia minorile. L'incontro nomadi-giustizia avviene in due modi:

- con gli interventi di protezione da condizioni di abbandono e di pregiudizio nei procedimenti civili;
- con il processo penale quando dei bambini o ragazzi commettono dei reati

Le condizioni che comportano un intervento giudiziario civile di protezione di bambini zingari sono molto varie ed esprimono tante facce della crisi del mondo zingaro. Si tratta di bambini che:

- chiedono l'elemosina o si accompagnano alla madre che chiede l'elemosina;
- svolgono l'attività di suonatori ambulanti o di venditori ambulanti, specialmente di venditori di fiori;
- non vengono mandati a scuola;
- vivono in condizioni inimmaginabili in baracche nei campi o vengono trovati in condizioni pietose fuori dei campi;
- sono malati e non vengono curati adeguatamente;
- appaiono in condizione di abbandono materiale e morale presso degli adulti che non sono i loro genitori;
- sono lasciati dalla madre alla nascita all'ospedale e non ritirati per alcuni mesi;
- hanno la madre in carcere;
- sono trovati insieme con la madre che ruba;
- sono maltrattati dal padre ubriacone o subiscono violenze anche sessuali infrafamiliari;

- si ubriacano, fanno uso di sostanze o si prostituiscono;
- si sposano giovanissimi e hanno figli da giovanissimi, in un'età in cui non possono ancora riconoscerli.

Che cosa fa o può fare la giustizia minorile quando ha notizia di queste situazioni molto disparate di disagio? Si può dire che l'intervento giudiziario spesso:

- è occasionale e marginale, nel senso che si avvia quando c'è una segnalazione di qualche cittadino o delle forze dell'ordine per quello specifico caso, ma non affronta e sostiene una condizione di fragilità dei bambini e ragazzi zingari che è molto più diffusa e generale;
- è rivolto più a proteggere il decoro e il perbenismo delle città (turbato dalla visione di bambini sporchi o che medicano) che alla preoccupazione della buona crescita dei bambini (fa meno problema il degrado in cui i bambini vivono nei campi, l'importante è che non si facciano vedere);
- si limita alla repressione del fenomeno contingente proposto senza farsi carico delle condizioni generali che ne sono causa;
- è eterogeneo nella qualità delle risposte (che vanno da una tolleranza comprensiva cui in realtà sottintende una indifferenza fino a risposte di un estremo rigore punitivo che non serve a nulla e aggrava la situazione);
- è poco efficace a favorire delle modifiche delle condizioni di vita dei bambini e ragazzi proprio perché non è seguito da un investimento sociale corrispondente.

In particolare è finora mancata una elaborazione di strategie giudiziarie e sociali ragionate e coerenti per affrontare questi fenomeni. Per esempio, è chiaro che la richiesta di elemosina e i mestieri ambulanti di suonatori e di venditori di fiori assicurano la sopravvivenza dei minori stessi e dei loro genitori in situazioni disperate. Vietare queste attività e sequestrare il denaro che i bambini hanno raccolto o guadagnato (e fare campagne perché i cittadini non diano l'elemosina o non acquistino i fiori) aggrava la condizione di vita dei bambini stessi e, in qualche caso, può costringere la famiglia a ricercare risorse alternative nel furto; mentre una strategia di uscita è, partendo da queste situazioni, la presa in carico dell'intero nucleo, curando che i bambini vengano mandati a scuola e assicurando delle "borse di studio" che diano alla famiglia un reddito minimo sostitutivo, con dei patti sociali molto chiari.

Così, per i bambini che crescono in condizioni difficili perfino da descrivere nei campi irregolari lungo i grati dei fiumi, non costituiscono una risposta né l'ignorare il fenomeno, né l'allontanare i bambini per qualche periodo dai genitori né, tanto meno, il demolire con le ruspe le baracche e i poveri arredi, compresi i libri scolastici e i vestiti, ma occorre assicurare una casa e una presa in carico sociale della famiglia che la avvii progressivamente verso percorsi di autonomia.

Vale anche per questi bambini la norma che lo Stato, le regioni e gli enti locali sostengono con idonei interventi i nuclei familiari a rischio, al fine di prevenire l'abbandono e di consentire al minore di essere ducato nell'ambito della propria famiglia (art. 1 legge adoz.).

E ancora, il lasciare i neonati in ospedale trova ragione nella impossibilità della madre di prendersene cura con adeguatezza nel periodo invernale nelle condizioni in cui vive e esige interventi protettivi che devono interessare la madre, senza che possa ritenersi sussistere un abbandono.

Più difficile è intervenire quando emergono comportamenti propri dei "non nomadi", ad esempio l'uso (e lo spaccio) di sostanze stupefacenti o la prostituzione, se non rilevare che questa deriva dipende in gran parte dal ritardo di una attività di prevenzione e di integrazione. Si tratta comunque di cercare di far rientrare il minore in un progetto di vita, che comprenda quindi una pianificazione nel tempo e comportamenti di adesione e di intervento costante; 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.

Più in generale, l'intervento giudiziario per le situazioni di cui sopra deve coinvolgere sempre una presa in carico sociale che lo accompagni. Va rilevato che la sola scolarizzazione, che pure ha avuto buoni esiti, non è sufficiente a produrre dei cambiamenti più definitivi ed estesi.

## **2.8. I minori rom, sinti e caminanti e la giustizia penale**

Non si può nascondere che alcune (va ribadito, alcune) famiglie zingare trae le fonti di sostentamento dalla commissione di reati.

Anche il mondo dei minori vi è pesantemente coinvolto, con un ingresso massiccio nel circuito penale-carcerario che ha interessato oltre che i ragazzi maschi anche, e più ancora, il mondo femminile.

Questo fenomeno, di complessa lettura, manifesta in generale due volti. Da un lato ci sono ragazzi e ragazze che, sempre più attratti da modelli di vita consumistici, commettono dei reati per scelte personali, come mezzo di autoaffermazione o di sopravvivenza o di autonomia o come scelta di arricchirsi ad ogni costo. Essi si aggregano qualche volta in piccole bande giovanili, composte da zingari oppure anche da elementi marginali della società non zingara.

La criminalità minorile riguarda però soprattutto i gruppi di ragazzi, per buona parte infraquattordicenni, che sono istruiti e utilizzati sistematicamente da organizzazioni criminali per commettere dei reati. Il fenomeno attiene specificamente a gruppi di ragazzi e ragazze, che spesso si presentano con identità false e non vivono con i loro genitori, impiegati:

- per la commissione di furti in alloggi dove entrano forzando le porte con dei grossi cacciavite;
- per i furti con destrezza soprattutto nelle grandi città;

mentre più marginale per ora nel mondo zingaro è il coinvolgimento e l'impiego di ragazzi nello spaccio di sostanze stupefacenti

Cominciando da questa seconda situazione, il vero problema è individuare e perseguire le organizzazioni criminali che arruolano e utilizzano dei bambini per la commissione di reati. L'impegno investigativo in questa direzione è stato finora scarso ed episodico. Eppure solo individuando e punendo pesantemente gli adulti che si servono di minori è possibile frenare il fenomeno. Si è manifestata una scappatoia inutile il condannare pesantemente i minori che sono costretti a commettere dei reati, mentre ancora più inutile sarebbe l'abbassamento della età imputabile per giungere a punire anche gli infraquattordicenni.

Quanto alla prima situazione dei minori zingari che si avviano verso scelte e percorsi di vita criminali, occorre tenere presente che la raccomandazione del Comitato dei Ministri dell'Unione Europea del 24 settembre 2003, concernente le nuove modalità di trattamento della delinquenza giovanile ed il ruolo della giustizia minorile indica come *“la giustizia minorile deve essere considerata come (...) “componente di una più ampia strategia di prevenzione della delinquenza giovanile, fondata sulle strutture di base e che tenga conto del contesto generale - ambiente familiare, scuola, vicinato, gruppo di appartenenza - nel quale la delinquenza si manifesta”*.

Nella “Risoluzione del Parlamento europeo del 21 giugno 2007 sulla delinquenza giovanile: il ruolo delle donne, della famiglia e della società” - considerando che la delinquenza giovanile è più pericolosa rispetto a quella adulta, “ (...) *poiché interessa una parte della popolazione particolarmente vulnerabile nella fase della costruzione della sua personalità ed espone molto presto i giovani a rischio di esclusione e di stigmatizzazione sociale.* “ – si definisce che **le politiche nazionali debbono volgere ad una strategia integrata di azione e partecipazione tra Stato, enti regionali e locali** e che la prevenzione della delinquenza giovanile richiede politiche pubbliche in altri settori fra cui l'alloggio, l'occupazione, la formazione professionale, le attività di tempo libero e di socializzazione. Il Parlamento Europeo sostiene inoltre la necessità che **le risorse finanziarie siano adeguate alle esigenze e agli obiettivi.**

L'approccio strategico individuato dall'Unione Europea trova attuazione normativa nei principi che formano il nostro sistema Giustizia Minorile e che prevedono il coinvolgimento di tutte le componenti istituzionali e l'integrazione dei servizi.

I Servizi, individuati dal decreto legislativo 272/89, sono infatti sempre operativamente collegati con gli Enti territoriali e locali perché è indispensabile che la costruzione di programmi e di progetti avvenga con un coinvolgimento pieno di tutte le competenze e di tutte le risorse.



## **2.9. Minori che commettono reati**

L'entrata nel circuito penale da parte dei minori rom, sinti e caminanti, è un fenomeno che ripropone tutte le complessità dell'emarginazione sociale e della mancata integrazione in quanto è, quasi sempre, un evento legato a comportamenti che non ricevono una preventiva censura e sanzione da parte della famiglia e del ristretto gruppo di appartenenza.

A tale proposito risulta, pertanto, necessario attraverso una presa in carico congiunta, offrire opportunità e dare continuità agli interventi a favore dei minori coinvolti in ambito penale per favorire il passaggio dal penale al civile e per far sì che il minore dopo un'esperienza detentiva si inserisca nella Comunità locale.

I reati contro il patrimonio commessi da minori rom, sinti e caminanti si inquadrano generalmente in un ambiente familiare che giustifica la necessità del reato quale mezzo per uscire dallo stato di bisogno in cui è costretto, che favorisce o, ancor più, esige tali comportamenti che possono essere definiti come vero e proprio sfruttamento del minore da parte di adulti, spesso anche estranei al contesto parentale.

Lo spaccio che si accompagna all'uso di sostanze stupefacenti è una delle nuove realtà devianti che coinvolgono i minori zingari, di cui si percepiscono le possibili conseguenze, a medio e lungo termine, ma non l'entità e l'estensione del fenomeno.

Rispetto all'elemento quantitativo, i dati statistici elaborati dal Dipartimento per la Giustizia minorile evidenziano che nel 2006 sono stati segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i minorenni **n. 2424 nomadi** (il 12% del numero totale dei soggetti segnalati): è significativo evidenziare che tra i minori nomadi segnalati il maggior numero riguarda il Centro Italia con 1434 segnalazioni, seguito dal Nord Italia con 599. Il dato nazionale evidenzia che nello stesso anno sono 1151 gli ingressi nei Centri di Prima Accoglienza di minori nomadi con provvedimento di fermo o arresto; di questi la maggior parte proviene dalla Romania con un numero di minori rom romeni pari a 520 ingressi.

Sul piano giuridico, gli elementi discriminanti nella definizione delle competenze e degli interventi da attuare in favore dei minori zingari sono quelli della cittadinanza e dello status di minori "non accompagnati". Infatti, occorre distinguere se si tratta di minori di cittadinanza italiana, in genere appartenenti a famiglie che risiedono da vari anni in Italia, o di minori stranieri o ancora di minori comunitari, quali appunto i romeni.

Infatti, lo status giuridico introduce diversi ordini di problematiche soprattutto se il minore risulta "non accompagnato": in questo caso si pone innanzitutto il problema dell'identità e conseguentemente tutte le problematiche relative alla costruzione di un progetto di intervento realmente attuabile. In particolare si fa riferimento ai collocamenti in comunità disposti con provvedimenti penali dall'Autorità giudiziaria minorile in quanto 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. L'alto tasso di allontanamento dalle comunità riguarda prevalentemente i minori stranieri non accompagnati ed in particolare le ragazze zingare dei paesi dell'ex Jugoslavia, talvolta in stato di gravidanza o sottoposte a forti condizionamenti e a sfruttamento da parte del gruppo di appartenenza, e i minori di nazionalità rumena.

In realtà il fenomeno dell'allontanamento dalla comunità riguarda in particolar modo i minori non accompagnati che, in alcuni casi, sono definiti "mal accompagnati" in quanto con riferimenti parentali non in grado di fornire la necessaria assistenza al minore e la collaborazione con i servizi. Di fatti, in alcuni casi, per i minori si evidenzia una difficoltà, se non una mancanza, di collaborazione delle famiglie con gli operatori. La maggior parte delle volte sono proprio i familiari che inducono i minori alla commissione di reati di furto e borseggio; ciò richiede una modulazione dell'intervento specifica che tenga conto del livello di complessità posto dall'appartenenza al "gruppo familiare".

Sul piano dei riferimenti legislativi, il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate è affidata al Comitato minori Stranieri ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs n 286 del 1998.

L'art. 2 della legge 328/2000 recita: "hanno diritto di usufruire delle prestazioni e dei servizi sociali i cittadini italiani, ...i cittadini appartenenti all'Unione Europea, nonché gli stranieri individuati ai sensi dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n 286".

L'art. 41 statuisce che "gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale...".

Quindi, gli oneri per gli interventi socio-assistenziali per i dimessi dal CPA o dall' IPM, in alcune realtà territoriali, sulla base del combinato disposto dall'art 41 della legge n. 286 e dall'art.2 della 328, sopra richiamate, competono al Comune di residenza anagrafica dei genitori esercenti la potestà, (siano essi cittadini italiani o stranieri iscritti nella carta di soggiorno dei genitori).

Per i minori comunitari, nella fattispecie per i minori romeni, si prevede la firma e l'attuazione di un accordo bilaterale tra Italia - Romania che disciplini le modalità di cooperazione per la protezione dei minori rumeni non accompagnati presenti sul territorio italiano attraverso un Organismo Centrale di Raccordo presso il Ministero dell'Interno ed istituito con D.M. dell'8 ottobre 2007. In particolare l'ingresso della Romania nell'Unione Europea avvenuto il 1° gennaio 2007 ha comportato la libera circolazione dei cittadini romeni e una differenziazione nella legislazione di riferimento, proponendo tutta una serie di ulteriori quesiti legati al sistema dell'accoglienza e della garanzia dei diritti.

### ***2.10. Il processo penale per i minorenni***

Per i minori entrati nel circuito penale, la vigente normativa penale segue il principio della minima offensività del processo, della sua finalità educativa e responsabilizzante, della residualità della detenzione in favore di misure, quali la misura cautelare non detentiva del collocamento in comunità o la sospensione del processo e la messa alla prova, che favoriscono il reinserimento, qualora possibile, nel contesto familiare e ambientale di provenienza o in una struttura del territorio.

La centralità del minore è l'elemento che caratterizza qualsiasi intervento e che comporta conseguentemente una individualizzazione del progetto, l'adesione volontaria del minore a svolgere un percorso educativo di cambiamento e di crescita personale.

L'applicazione di tale normativa richiede la formulazione di progetti educativi per il singolo minore che contengano prescrizioni di comportamento, impegni sul piano scolastico e sulle attività formative, adesione e responsabilità nella realizzazione del progetto da parte del minore; la fruizione e l'applicazione di tali misure diventa complessa e difficile per i minori rom in relazione ad una pluralità di fattori, spesso concorrenti:

- esclusione sociale, scolastica ed economica dalla comunità di residenza,
- orientamento progettuale del nucleo familiare e sociale di provenienza che intende conservare/salvaguardare la propria identità etnica/culturale,
- diffusa identificazione dei rom come popolazione dedita ad attività criminose che colpiscono anche la fascia socialmente ed economicamente più debole della cittadinanza.

Alla luce di tali considerazioni, se i fattori su indicati non vengono superati, appare evidente come i processi di integrazione sociale risultino allo stato oggettivamente più difficoltosi e gli interventi in loro favore possano correre il rischio di essere privi della necessaria incisività in relazione alla positiva inclusione sociale.

Per consentire al minore rom, sinto e caminante l'opportunità di superare le condizioni di ostacolo alla possibilità di realizzazione di percorsi alternativi a quelli già configurati dalla realtà sociale di appartenenza, la risposta, l'approccio strategico non può essere costruito se non a livello sistemico con:

- ***metodologie e reti integrate tra i diversi settori competenti***
- ***interventi mirati e specifici rispetto ai bisogni individuati***

### **2.11. Metodologie e reti integrate tra i diversi settori competenti**

La specificità del trattamento del minore deviante, deriva dalla particolare tutela prevista dalla normativa nazionale e internazionale per i minorenni in quanto soggetti in età evolutiva. Tale protezione giuridica implica risposte di giustizia peculiari e in grado di attivare processi di crescita responsabilizzante ai fini del superamento della condotta deviante e nell'ottica del recupero del minore alla legalità e quindi alla società.

L'attuazione dei provvedimenti penali e degli interventi destinati ai minori e ai giovani che abbiano commesso un reato da minorenni è affidato ai servizi minorili della giustizia in collaborazione con i servizi degli ee.ll.

Il sistema operativo della giustizia minorile si compone di una struttura centrale, il Dipartimento, che elabora linee di indirizzo, attua verifiche sui risultati conseguiti e coordina gli interventi sul territorio nazionale, attraverso un'articolazione territoriale costituita dai Centri per la giustizia minorile che hanno competenza regionale e dagli Istituti penali per i minorenni, dai Centri di prima accoglienza, dagli Uffici di servizio sociale, dalle Comunità ministeriali attraverso i quali viene assicurata l'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile e viene fornito specifico supporto ai minori che entrano nel circuito penale ed alle loro famiglie.

Le funzioni che i servizi espletano si possono individuare in:

**Una funzione informativa/conoscitiva** finalizzata a fornire al giudice elementi di conoscenza psico-sociale del minore/famiglia/contesto e di verifica in seguito sull'andamento del progetto educativo.

**Una funzione di accoglienza, ascolto e aiuto** legata all'ingresso nel sistema penale e da realizzare con immediatezza qualora il ragazzo sia ospite di una struttura contenitiva.

**Una funzione di sostegno relazionale e di chiarificazione** che parte dall'evento reato e lavora intorno al riconoscimento e rielaborazione dello stesso per consentire la responsabilizzazione del minore.

**Una funzione di intervento-trattamento.** In ambito minorile l'accezione di "trattamento" non è soltanto quella relativa alla funzione rieducativa della pena da svolgere all'interno degli istituti penali per i minorenni, ma di sostegno, controllo e concreta ipotesi progettuale in tutte le fasi di attuazione dei provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria da parte degli Uffici di Servizio Sociale e delle Comunità in accordo con gli altri Servizi Minorili della Giustizia e degli Enti locali; infatti tutte le attività di osservazione sono finalizzate alla costruzione di un progetto educativo individuale. L'intervento si modula, quindi, in relazione al minore e in considerazione della misura giuridica e dei suoi tempi, con specificità legate al tipo di progetto e al territorio ove il progetto si realizza, attraverso micro-obiettivi di crescita e di sviluppo.

**Una funzione di controllo.** L'esigenza di controllo è funzionale in relazione alla dimensione negoziale del cosiddetto patto educativo/contratto sociale, stipulato tra operatore e ragazzo nell'ambito dell'attuazione del progetto, per una valutazione e verifica del percorso effettuato: il controllo assume quindi una valenza promozionale, diventa strumento responsabilizzante.

**Una funzione di raccordo.** Il raccordo si attiva con il giudice, a cui l'operatore periodicamente relaziona sull'andamento del progetto ed a cui spetta il compito di decidere sulla base delle indicazioni tecniche l'esito delle diverse misure. La funzione di raccordo si realizza con il territorio, i servizi locali, le agenzie del privato sociale ecc, cioè tutte quelle realtà che il progetto coinvolge e che svolgono una funzione integrativa e complementare.

Si delinea così all'interno della giustizia minorile un complesso sistema d'intervento, fondato sulla complementarità dell'azione tra i servizi e sul potenziamento dell'operatività integrata così come previsto dalla legislazione nazionale.

L'entrata in vigore del d.lg.vo 112/98, della L. 328/00, e della Legge costituzionale n. 3/01 di modifica del Titolo V della Costituzione, ha stabilito il ruolo decisivo delle Regioni e delle Amministrazioni locali nell'indirizzo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle

politiche sociali, e delle politiche socio-educative di reinserimento sociale dei minori entrati nel sistema penale. Anche i cittadini, singoli e associati, sono favoriti nello svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale (ultimo comma art. 118 Cost.).

L'impegno a costruire progetti adeguati alle necessità di crescita e responsabilizzazione richiede a livello operativo che le istituzioni competenti nei diversi settori, della Giustizia, della Sanità, dell'Istruzione e formazione professionale e delle Politiche sociali devono finalizzare il loro intervento in relazione ai reali bisogni espressi dal singolo minore creando dei percorsi individualizzati anche in ragione di specificità quali **l'etnia, la nazionalità, la stanzialità e il grado di integrazione nella comunità.**

## ***2.12. Interventi mirati e specifici rispetto ai bisogni individuati***

Gli elementi che caratterizzano i minori nomadi ed in particolar modo i rom provenienti dalla Romania, facile preda di "reclutamento" da parte di gruppi devianti, richiede una implementazione di strumenti ed azioni di "**aggancio**" attraverso un potenziamento delle azioni di approccio iniziale, che faciliti l'inclusione sociale.

Tale compito potrà essere più facilmente perseguito da una figura "non istituzionale" a motivo del minor timore che un operatore che si caratterizzi in tal senso potrà suscitare nel minore stesso e, elemento non di minor conto, all'interno dei contesti sociali di appartenenza.

L'elaborazione del progetto educativo richiede una partecipazione e condivisione degli obiettivi e delle istanze intese come traduzione dei bisogni "di quel minore, in quel momento, in quel territorio" da parte degli operatori e dei referenti, istituzionali e non, che svolgono un ruolo diretto nella definizione delle attività e degli interventi di settore: per i minori zingari appare necessario il potenziamento di interventi di accompagnamento educativo e di mediazione culturale in quanto attività che consentono di sostenere ma anche di vigilare sull'attuazione di un percorso di integrazione sociale, scolastica, formativa e lavorativa.

In tale prospettiva una particolare attenzione è da attribuire al ruolo svolto dai genitori o dagli adulti che costituiscono un riferimento affettivo e/o tutelare nei confronti del minore o giovane. Quando concretamente possibile, il coinvolgimento dei genitori è un elemento necessario per garantire sostegno al minore rispetto alla continuità e al mantenimento degli impegni, oltre che nella costruzione di percorsi di istruzione, formazione e inserimento lavorativo.

Rispetto al minore zingaro la costruzione di un'alleanza operatori/genitori può richiedere, per alcuni casi, un intervento di **mediazione culturale** che consenta un chiarimento e un avvicinamento delle diverse istanze ed obiettivi e delle relative modalità di perseguimento.

La mediazione culturale in ambito penale minorile è un'attività che si sviluppa su più livelli ed è volta a instaurare una comunicazione efficace tra operatori dei Servizi minorili e minori e, soprattutto nel contesto detentivo degli istituti penali minorili, tra minori di diverse etnie. La comunicazione è finalizzata ad una decodificazione e chiarificazione delle regole proprie della cultura di appartenenza e di quelle che sono le regole proprie della specifica realtà in cui sono inseriti i minori. La mediazione culturale è una strategia di percorso e pertanto è da prevedere un piano di interventi modulati nel tempo in relazione ai bisogni che si presentano.

Considerate le difficoltà di integrazione sociale, è comunque indispensabile per il minore zingaro la presenza di un **tutor**, che svolga un **accompagnamento educativo** di sostegno professionale al minore nel percorso di responsabilizzazione e che garantisca e possa filtrare l'impatto con una comunità sociale che non sempre risulta accogliente e promozionale.

Non solo in funzione dell'esecuzione della misura penale, ma anche per garantire una risposta di tutela al minore privo di riferimenti familiari, o con figure parentali con problematiche tali da determinare l'inadeguatezza alla cura del minore, si individua la necessità di poter utilizzare **risorse residenziali e semi-residenziali** che rispondano alle esigenze dei minorenni sottoposti a provvedimenti penali non detentivi. Anche in tale caso è da garantire, soprattutto al termine della misura penale di collocamento in comunità su provvedimento dell'Autorità Giudiziaria Minorile, la

continuità dell'accoglienza in strutture residenziali del territorio. La necessità di strutture comunitarie, anche nella formula del gruppo appartamento, riguarda in particolar modo le ragazze minorenni zingare che vogliano intraprendere percorsi diversi da quelli della famiglia di origine e per le quali la possibilità abitativa diventa quindi condizione imprescindibile.

Per concludere, in considerazione delle problematiche specifiche dell'utenza penale minorile zingara, appare chiaro che, il "fatto reato", costituisce quindi "un'ultima" opportunità d'inserimento sociale per il minore che è già entrato nel circuito penale attraverso strategie d'intervento complementari tra i vari settori di competenza istituzionale e integrate tra i vari servizi e livelli professionali.

#### **Il GdL raccomanda:**

- considerare il progetto educativo come un percorso olistico di un sistema unitario e interistituzionale che include tutti gli aspetti propri non solo dell'accompagnamento del minore - dall'istruzione, alla formazione e al reinserimento sociale, familiare e lavorativo del soggetto - soprattutto in considerazione della sua dimissione dall'area penale: il minore proviene dal territorio e ad esso deve tornare essendo il percorso penale solo una parentesi che deve essere utilizzata come una risorsa;
- sostenere e avviare politiche interistituzionali integrate di formazione, orientamento e inserimento lavorativo, sostenute da azioni e programmi specificamente attribuiti dai Ministeri competenti, dagli Enti territoriali e da tutti gli attori sociali che insistono nel territorio di appartenenza del minore;
- destinare a tal fine adeguate risorse specificatamente dedicate e a regime ( non occasionali o solo limitate a progetti ) senza le quali non può essere attivato nessun idoneo reinserimento, per sostenere e realizzare concretamente opportunità di inserimento lavorativo e prevedere percorsi e progettualità costanti, supportati da interventi di mediazione culturale, da accompagnamento educativo e ove necessario, da risorse residenziali per minori zingari già sottoposti a procedimento penale con il contributo di Enti territoriali, mondo dell'imprenditoria, terzo settore e volontariato, tenuto conto che la vera sfida è quella del lavoro e dell'apprendistato come forma prioritaria di inclusione che è l'unica condizione che permette di realizzare tutte le altre forme d'integrazione;
- prendere in considerazione l'opportunità di addivenire ad una classificazione più specifica dell'etnia dei minori nomadi anche attraverso un confronto tra i diversi referenti istituzionali e non, per concordare un sistema di classificazione univoco che tenga in considerazione etnia, nazionalità e stanzialità, al fine di attivare interventi mirati da parte dei diversi settori operativi coinvolti su questa utenza, partendo da dati che risultino così omogenei, al fine di avere una visione unitaria e quanto più completa del flusso e della presenza dei minori nomadi sul territorio nazionale;
- stabilire nell'interesse del minore - rispetto ai singoli casi di minori rom, sinti e camminanti stranieri non accompagnati o accompagnati da adulti privi di permesso di soggiorno (privi pertanto di residenza anagraficamente accertabile), dimessi dal CPA o dall'IPM – da parte dei servizi sociali modalità di collaborazione per la realizzazione della presa in carico dopo le dimissioni al fine di non disperdere quanto attuato e consentire percorsi di effettivo reinserimento sociale, anche per ridurre la recidiva e consentire il pieno esercizio del diritto di cittadinanza attiva anche da parte di questi ragazzi;
- elaborare strategie giudiziarie e sociali ragionate e coerenti per affrontare questi fenomeni;
- evitare l'abbassamento della età imputabile e rafforzare gli interventi sanzionatori nei confronti degli adulti che costringono i minori infraquattordicenni a commettere reati;
- elaborare politiche nazionali dirette ad una strategia integrata di azione e partecipazione tra Stato, enti regionali e locali, tenendo conto che la prevenzione della delinquenza giovanile richiede politiche pubbliche in altri settori fra cui l'alloggio, l'occupazione, la formazione professionale, le attività di tempo libero e di socializzazione;

- costruire la risposta e l'approccio strategico a livello sistemico con:
  - metodologie e reti integrate tra i diversi settori competenti;
  - interventi mirati e specifici rispetto ai bisogni individuati;
- sostenere e rafforzare per il minore zingaro la presenza di un tutor, che svolga un accompagnamento educativo di sostegno professionale al minore nel percorso di responsabilizzazione e che garantisca e possa filtrare l'impatto con una comunità sociale che non sempre risulta accogliente e promozionale;
- mirare all'utilizzo di risorse residenziali e semi-residenziali che rispondano alle esigenze dei minorenni sottoposti a provvedimenti penali non detentivi.

## **Allegato: indicazioni progettuali**

### **Il Gruppo di lavoro raccomanda:**

#### **Rispetto al fenomeno in generale**

- redigere un piano nazionale che determini il passaggio dal problema alla completa accoglienza attraverso un progetto di welfare complessivo;
- attuare interventi complessivi e duraturi nel tempo che non si riducono alla presa in carico dei soli aspetti emergenziali del fenomeno;
- attivare adeguati investimenti economici nelle politiche a loro favore, relativamente alle politiche abitative, sanitarie, scolastiche;
- valorizzare la cultura delle comunità rom, sinti e caminanti anche attraverso l'attenzione e l'assistenza negli ambiti abitativo, sanitario, scolastico, formativo e di avviamento al lavoro dei e delle minori appartenenti a queste comunità;
- attuare una politica a favore dei diritti delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, con un approccio olistico, sistemati e integrato, che non separi artificialmente i temi dell'abitazione, della scolarizzazione, delle specificità culturali, della salute, del tempo libero e dell'integrazione;
- incentivare la possibilità di avere una casa propria, un lavoro stabile, una propria famiglia per ridurre il rischio di devianza e rompere il cerchio chiuso della delinquenza anche al fine di non aggravare i costi economico-sociali;
- attuare politiche di sostegno all'avviamento e mantenimento del lavoro e corsi di formazione che valorizzino anche le loro competenze;
- porre attenzione alla questione del riconoscimento della minoranza linguistica rom;
- proseguire nel processo di facilitazione dell'acquisizione della cittadinanza italiana ai minori stranieri nati in Italia al compimento del diciottesimo anni di età;
- avviare un censimento della popolazione e dei campi al fine di conoscere i dati effettivi del fenomeno, la popolazione complessiva, il numero dei campi e delle famiglie, il numero dei bambini e la loro distribuzione per poter realizzare interventi adeguati;
- avviare un percorso finalizzato all'identificazione e alla costruzione di soluzioni abitative per le famiglie diverse dai campi nomadi abusivi e regolari;
- proseguire l'attuazione di progetti finanziati sul territorio dalla legge 285/97 rivolti specificamente ai minori delle comunità rom, sinti e caminanti;
- identificare e disseminare le buone pratiche dei progetti 285 realizzati sul territorio per facilitare lo scambio di buone pratiche tra gli ee.ll.;
- favorire modalità partecipative dell'intera comunità nomade ai processi di promozione e sviluppo della stessa, comprendendo lo strumento dei patti formativi scuola-famiglia;
- promuovere iniziative che favoriscano il consolidamento degli apprendimenti e la ricerca anche individuale di un metodo di studio durante il tempo libero dell'anno scolastico;
- accompagnare le giovani generazioni a percorsi formativi al fine di un inserimento lavorativo efficace;
- promuovere iniziative che facilitino la frequenza di centri estivi o vacanze durante il tempo libero estivo;
- promuovere attività volte a valorizzare la cultura dei gruppi rom, sinti e caminanti;
- sostenere il ruolo delle donne delle comunità nomadi, quale fattore importante di cambiamento;
- aiutare gli uomini delle comunità a ricollocarsi nel mondo del lavoro, riconfermando il loro ruolo e la loro dignità;
- favorire la coprogettazione degli interventi, a partire dalle stesse comunità nomadi, tra privato sociale e ee.ll.;
- utilizzare i fondi dei finanziamenti europei, in modo concertato, rivolti in modo specifico alle comunità rom, sinti e caminanti, considerate in tutta Europa di primaria importanza;

### **Rispetto al diritto all'istruzione**

- proseguire e concludere le rilevazioni delle iscrizioni e delle frequenze scolastiche dei bambini appartenenti alle comunità rom, sinti e caminanti, in modo tale da poter avere un quadro conoscitivo più preciso e dettagliato della situazione attuale;
- avviare un confronto fra i diversi livelli istituzionali rispetto alle competenze relative all'integrazione scolastica dei minori rom e al conseguente utilizzo dei finanziamenti;
- prevedere l'allocazione di fondi di bilancio da destinare all'integrazione scolastica per i minori rom e per gli immigrati in genere;
- dare attuazione alle "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri" che forniscono un quadro riassuntivo di indicazioni per l'organizzazione di misure volte all'inserimento degli alunni stranieri;
- dare attuazione al documento di riferimento per le politiche d'integrazione scolastica: "La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri", redatto dall'Osservatorio nazionale per l'integrazione degli alunni stranieri e per l'educazione interculturale, in particolare per quanto riguarda la partecipazione attiva e corresponsabile delle famiglie immigrate alle iniziative e alle attività della scuola.;
- dare attuazione al Protocollo d'intesa tra il Ministero della Pubblica Istruzione e l'Opera Nomadi;
- proseguire nel processo di formazione degli insegnanti su queste tematiche;
- incentivare la formazione e l'utilizzo di mediatori linguistico-culturali;
- disseminare sul territorio i risultati della raccolta e del monitoraggio delle migliori pratiche realizzate dalle scuole in materia;

### **Rispetto al diritto alla salute**

- necessità di accompagnare qualunque intervento volto al miglioramento della salute delle popolazioni Rom con interventi di tipo strutturale e sociale che migliorano le condizioni di vita generali;
- tenere conto dei principi metodologici su cui deve basarsi ogni intervento di tipo sanitario così come indicati da esperti<sup>43</sup>:
  - il lavoro di rete;
  - l'integrazione e sinergia tra pubblico e privato;
  - l'offerta attiva di servizi;
  - l'individuazione ed adozione di modelli flessibili ed attenti alle realtà specifiche;
  - il coinvolgimento attivo della popolazione di riferimento.
- migliorare l'accessibilità ai servizi agendo su più versanti:
  - sensibilizzando la popolazione mediante l'educazione sanitaria e la creazione di contatti personalizzati tra operatori e Rom, al fine di superare diffidenza e pregiudizi reciproci;
  - implementando percorsi socio sanitari a bassa soglia d'accesso;
  - proponendo iter formativi specifici per gli operatori sociosanitari sui temi della medicina transculturale e di interventi ad alto impatto relazionale che presuppongono sviluppate capacità comunicative e interattive.

### **Rispetto all'identità, al soggiorno e alla residenza e cittadinanza**

- approfondire le realtà relative alla tutela dei diritti e al rispetto delle regole;
- attivare occasioni di riflessione finalizzati a non disperdere il ricordo dello sterminio dei rom (Porrajmos) durante la Seconda Guerra Mondiale, soprattutto in occasione della Giornata della memoria;
- creare situazioni finalizzate a far emergere un'immagine positiva dei soggetti appartenenti a tali minoranze, anche tenuto conto del pregiudizio e degli stereotipi di cui le comunità rom, sinti e caminanti sono vittime;

---

<sup>43</sup> Salvatore Geraci, Coordinatore degli interventi a favore dei rom, sinti e caminanti, Caritas di Roma



- portare all'attenzione dei media anche le situazioni di disagio vissute da queste comunità e i numerosi profili positivi ad esse attinenti;
- dare attuazione alla Convenzione-quadro sulle minoranze nazionali fatta a Strasburgo il 1° febbraio 1995, nonché alla Carta europea delle lingue regionali o minoritarie fatta a Strasburgo il 5 novembre 1992;

### **Rispetto ai servizi dedicati e alla rete di servizi integrata**

- porre particolare attenzione negli interventi, alle dimensioni e ai significati della progettazione, della partecipazione attiva, della formazione, dell'ascolto e del riconoscimento reciproco, attraverso la costruzione di relazioni di fiducia e di cooperazione;
- valorizzare il ruolo della mediazione sociale al fine di alimentare i legami, facilitare la comprensione tra gli individui ed i gruppi sociali, facilitare l'integrazione ed il riconoscimento delle culture;
- costruire formule di coordinamento e di integrazione delle risorse di un territorio, da quelle pubbliche e istituzionali a quelle informali o del terzo settore;
- valorizzare il ruolo dei servizi sociali al fine della costruzione di vicinanze relazionali, di rapporti fiduciari che abbiano continuità nel tempo;

### **Rispetto ai percorsi di assistenza**

- sollecitare gli operatori che devono occuparsi di una presa a carico individualizzata e progettuale dei minori, a raccordarsi fra loro, a ricercare un rapporto di carattere fiduciario con le famiglie, a contrattare con loro le regole e a responsabilizzarle per il futuro dei figli, ossia a condurle ad una progettualità condivisa su ciò che diventeranno i figli;
- porre l'attenzione da parte delle politiche sociali di regioni ed enti locali e delle gestioni giudiziarie per il migliore svolgimento della tutela su:
  - la formazione di tutori,
  - la scelta dei tutori,
  - i provvedimenti per l'educazione dei minori in tutela;
- individuare come possibili tutori, persone che sono esse stesse zingare e che diventano così parti attive del tessuto delle risorse sociali del territorio per il gruppo cui appartengono;
- incentivare gli affidamenti omoculturali anche per il gruppo zingaro disposti dal servizio sociale o dal tribunale per i minorenni o, nelle tutele, dal giudice tutelare, evitando gli affidamenti di fatto privi di controlli o praticati presso famiglie assolutamente incapaci o maltrattanti;

### **Rispetto alla giustizia minorile**

- considerare il progetto educativo come un percorso olistico di un sistema unitario e interistituzionale che include tutti gli aspetti propri non solo dell'accompagnamento del minore - dall'istruzione, alla formazione e al reinserimento sociale, familiare e lavorativo del soggetto - soprattutto in considerazione della sua dimissione dall'area penale: il minore proviene dal territorio e ad esso deve tornare essendo il percorso penale solo una parentesi che deve essere utilizzata come una risorsa;
- sostenere e avviare politiche interistituzionali integrate di formazione, orientamento e inserimento lavorativo, sostenute da azioni e programmi specificamente attribuiti dai Ministeri competenti, dagli Enti territoriali e da tutti gli attori sociali che insistono nel territorio di appartenenza del minore;
- destinare a tal fine adeguate risorse specificatamente dedicate e a regime ( non occasionali o solo limitate a progetti ) senza le quali non può essere attivato nessun idoneo reinserimento, per sostenere e realizzare concretamente opportunità di inserimento lavorativo e prevedere percorsi e progettualità costanti, supportati da interventi di mediazione culturale, da accompagnamento educativo e ove necessario, da risorse residenziali per minori zingari già sottoposti a procedimento penale con il contributo di Enti territoriali, mondo dell'imprenditoria, terzo settore e volontariato, tenuto conto che la vera sfida è quella del lavoro e dell'apprendistato

come forma prioritaria di inclusione che è l'unica condizione che permette di realizzare tutte le altre forme d'integrazione;

- prendere in considerazione l'opportunità di addivenire ad una classificazione più specifica dell'etnia dei minori nomadi anche attraverso un confronto tra i diversi referenti istituzionali e non, per concordare un sistema di classificazione univoco che tenga in considerazione etnia, nazionalità e stanzialità, al fine di attivare interventi mirati da parte dei diversi settori operativi coinvolti su questa utenza, partendo da dati che risultino così omogenei, al fine di avere una visione unitaria e quanto più completa del flusso e della presenza dei minori nomadi sul territorio nazionale;
- stabilire nell'interesse del minore - rispetto ai singoli casi di minori rom, sinti e camminanti stranieri non accompagnati o accompagnati da adulti privi di permesso di soggiorno (privi pertanto di residenza anagraficamente accertabile), dimessi dal CPA o dall'IPM – da parte dei servizi sociali modalità di collaborazione per la realizzazione della presa in carico dopo le dimissioni al fine di non disperdere quanto attuato e consentire percorsi di effettivo reinserimento sociale, anche per ridurre la recidiva e consentire il pieno esercizio del diritto di cittadinanza attiva anche da parte di questi ragazzi;
- elaborare strategie giudiziarie e sociali ragionate e coerenti per affrontare questi fenomeni;
- evitare l'abbassamento della età imputabile e rafforzare gli interventi sanzionatori nei confronti degli adulti che costringono i minori infraquattordicenni a commettere reati;
- elaborare politiche nazionali dirette ad una strategia integrata di azione e partecipazione tra Stato, enti regionali e locali, tenendo conto che la prevenzione della delinquenza giovanile richiede politiche pubbliche in altri settori fra cui l'alloggio, l'occupazione, la formazione professionale, le attività di tempo libero e di socializzazione;
- costruire la risposta e l'approccio strategico a livello sistemico con:
  - metodologie e reti integrate tra i diversi settori competenti;
  - interventi mirati e specifici rispetto ai bisogni individuati;
- sostenere e rafforzare per il minore zingaro la presenza di un tutor, che svolga un accompagnamento educativo di sostegno professionale al minore nel percorso di responsabilizzazione e che garantisca e possa filtrare l'impatto con una comunità sociale che non sempre risulta accogliente e promozionale;
- mirare all'utilizzo di risorse residenziali e semi-residenziali che rispondano alle esigenze dei minorenni sottoposti a provvedimenti penali non detentivi.