

# Strategia regionale per l'inclusione di rom e sinti

Premessa	4
----------	---

## 1. LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

1. Norme e indirizzi europei	7
1.1. 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion	7
1.2. La comunicazione 173 del 5/4/2011 "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"	7
1.3. La Raccomandazione della Commissione al Consiglio del dicembre 2013	8
1.4. Le relazioni sull'attuazione del Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom	8
1.5. La programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020	
2. Il quadro nazionale	10
2.1. La Strategia nazionale d'inclusione dei Rom Sinti e Caminanti	10
2.2. Una minoranza non riconosciuta	11
2.3. Le diverse condizioni giuridiche	11
2.4. La stima della presenza in Italia	13
3. Aspetti sociali e culturali: alcuni elementi	13
3.1. Le relazioni familiari e il ruolo della donna	13
3.2. Minori e adolescenti	14
3.3. Differenti sistemi di pensiero	15
3.4. Le attività tradizionali	15
3.5. Salute e malattia	16
4. La situazione in Emilia-Romagna	17
4.1. La presenza di rom e sinti in Emilia-Romagna	17
4.2. Alcuni dati	18
5. La legge regionale 11 del 2015	19
5.1. Principi	19
5.2. Strumenti di programmazione	21
5.3. Partecipazione e governance	22
5.4. La mediazione	23
5.5. Il monitoraggio	23

## 2. ASSI DI INTERVENTO

### I. ABITARE

1. Analisi di contesto	26
1.1. Dai campi ad altre soluzioni abitative	26
1.2. Le aree private	26
1.3. Le aree di transito	27
1.4. La casa	27
1.5. Le tariffe per la fornitura elettrica nelle aree sosta	28
2. Criticità	28
3. Risorse	29
4. Obiettivi e strumenti	30
5. Azioni	31
5.1. Le microaree familiari	32
5.2. Autocostruzione e autorecupero	34

5.3. Accesso alla casa	35
5.4. Azioni di supporto per la transizione abitativa	36
5.5. Aree per la sosta temporanea	37

## **II. ISTRUZIONE E FORMAZIONE**

1. Analisi di contesto e criticità	<b>38</b>
1.1. Iscrizioni, frequenza e abbandono scolastico: i fattori che influenzano la scolarizzazione	38
2. Risorse	<b>39</b>
3. Obiettivi e strumenti	<b>42</b>
4. Azioni	<b>42</b>

## **III. LAVORO**

1. Analisi di contesto	<b>44</b>
2. Criticità	<b>44</b>
2.1. Lo stile di vita comunitaria e la difficile integrazione con il ritmo del lavoro dipendente	45
2.2. L'inserimento lavorativo delle donne	45
2.3. Raccolta materiali ferrosi	45
2.4. Spettacoli viaggianti	46
3. Risorse	<b>47</b>
4. Obiettivi e strumenti	<b>50</b>
5. Azioni	<b>50</b>

## **IV. ASSE SALUTE**

1. Analisi di contesto	<b>52</b>
1.1. Condizione giuridica e accesso al servizio sanitario	52
1.2. Tutela dei minori e vaccinazioni	53
1.3. Tutela della maternità	54
1.4. Dipendenze	54
1.5. L'accesso ai servizi di donne e minori	
2. Criticità	<b>55</b>
3. Risorse	<b>55</b>
4. Obiettivi e strumenti	<b>55</b>
5. Azioni	<b>55</b>

## **3. AZIONI DI SISTEMA**

1. Prevenzione e rimozione delle discriminazioni	<b>60</b>
2. Mediazione linguistico-culturale e dei conflitti	<b>61</b>
2.1. Evoluzione della mediazione presso le comunità	61
2.2. Compiti e obiettivi della mediazione. La prospettiva della mediazione rom e sinti	62
3. Valorizzazione delle rappresentanze di rom e sinti	<b>62</b>
4. Azioni regionali di supporto alla strategia	<b>64</b>

## Premessa

L'Unione Europea, alla luce dell'aggravarsi della condizione di rom e sinti a livello europeo e nazionale, ha tracciato una precisa linea d'indirizzo per dare maggiore efficacia e prospettiva agli interventi finora messi in atto: agire contemporaneamente su più fronti strategici o quanto meno considerarli sinergici e strettamente collegati.

L'indicazione dell'Unione Europea è insomma quella di operare in modo concertato su tutti i livelli perché solo con una prospettiva multipla è possibile affrontare le differenti cause dell'esclusione.

La presente Strategia regionale si fonda su tale approccio e rappresenta lo strumento di indirizzo e programmazione degli interventi per l'inclusione di rom e sinti, previsto dalla L.R. 11 del 16 luglio 2015 "Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti".

E' stata elaborata con il contributo di una molteplicità di soggetti: rappresentanti delle Amministrazioni dello Stato, della Regione e dei Comuni, dell'associazionismo per la promozione e difesa dei diritti dei rom e dei sinti, dei soggetti gestori di servizi e interventi, dei rappresentanti delle comunità.

Il suo primo obiettivo è rappresentare, seppure in modo necessariamente molto sintetico e semplificato, la situazione emiliano-romagnola, che rispetto al quadro nazionale rappresenta tratti di indubbia specificità ponendo alla base di qualsiasi riflessione e intervento una "fotografia" di queste comunità, scevra da pregiudizi e false rappresentazioni.

La Strategia si articola in quattro assi, ricalcando così le indicazioni europee e nazionali: abitare, istruzione e formazione, lavoro e salute, tutti declinati avendo come riferimento anche la prospettiva di genere. Particolare attenzione è posta al tema dell'abitare in quanto strettamente connesso all'obiettivo del superamento progressivo delle aree sosta definito dalla legge. Inoltre rappresenta, soprattutto per i sinti che sono la grande maggioranza in Emilia-Romagna, lo specifico culturale che più di ogni altro connota lo stile di vita di queste comunità, in particolare agli occhi del resto della cittadinanza.

**Occorre infatti da un lato tutelare le caratteristiche culturali e le libere scelte di vita nell'ambito dei diritti e dei doveri costituzionalmente previsti per tutti i cittadini, dall'altro innescare processi di autonomia ed emancipazione, con particolare attenzione a minori, giovani e donne quali possibili soggetti del cambiamento, con l'obiettivo di garantire una maggior coesione e benessere dell'intera comunità.**

Il buon esito degli indirizzi regionali e degli interventi realizzati a livello locale nei prossimi anni dipenderà certamente da alcuni fattori determinanti:

- le risorse che potranno essere mobilitate;
- la capacità di progettare e realizzare con una visione sistemica e almeno di medio periodo, tenendo cioè conto della praticabilità e delle connessioni con gli altri settori (es. scuola, formazione, accesso al lavoro, salute e benessere);
- la responsabilizzazione e il grado di coinvolgimento attivo delle comunità e dei singoli nei percorsi di cambiamento.

Quest'ultimo punto è particolarmente importante poiché la relazione tra le comunità ha avuto fin qui una dinamica più di contrapposizione e auto-protezione reciproca che una reale capacità di "osservare".

Oggi ci sono cambiamenti indispensabili, che iniziano ad essere colti e voluti anche da rom e sinti. Sulla loro efficacia si basa non solo il futuro dei singoli che ne saranno protagonisti: è in gioco un effetto moltiplicatore all'interno delle comunità di appartenenza, in cui potrà essere chiaro che taluni cambiamenti non significano abdicare a valori e tradizioni ma dare, ad esempio

alle nuove generazioni, nuove e differenti possibilità. Così come potranno consentire alla comunità maggioritaria di iniziare a liberarsi di qualche preconcetto, conquistando la capacità di guardare a rom e sinti come singoli individui e non più come ad un unico blocco indistinto, portatore di comportamenti devianti e pericolosi.

La partecipazione e la co-progettazione sono dunque le chiavi di questo risultato, secondo una metodologia da assumere non solo a livello di Strategia regionale ma anche di progettazioni locali, nell'ottica di favorire protagonismo, responsabilizzazione e fare crescere una effettiva rappresentanza di queste comunità.

# 1

## **Lo scenario di riferimento:**

norme e indirizzi europei e nazionali

Aspetti sociali e culturali.

La situazione in Emilia-Romagna.

La legge regionale n. 11 del 2015

## 1. Norme e indirizzi europei

Da anni l'Unione Europea pone grande attenzione al tema dell'inclusione sociale ed economica dei rom<sup>1</sup> nel quadro di un approccio di promozione e protezione di diritti umani.

La crisi economica, che da qualche anno non sta risparmiando alcun paese europeo, ha ampliato le difficoltà di queste comunità rispetto all'accesso al lavoro, alla formazione e istruzione, all'abitazione e ai servizi in generale.

Questo ha incentivato le istituzioni europee ad inserire con maggiore attenzione il tema all'interno delle proprie politiche fornendo agli Stati membri indicazioni e strumenti che negli anni si sono fatti sempre più specifici.

Tra gli atti più recenti si ricordano:

### 1.1. 10 Common Basic Principles on Roma Inclusion (Praga, Cordoba, 2009)

L'obiettivo dei "10 principi" è di offrire alle istituzioni dell'Unione Europea e agli Stati membri, una guida per le politiche volte all'inclusione dei rom. Malgrado i "Principi" rappresentino una dichiarazione politica non vincolante dal punto di vista giuridico, gli Stati si sono impegnati ad adottarli come piattaforma di base per future iniziative.

I cosiddetti "10 principi fondamentali" prevedono:

1. politiche costruttive,
2. pragmatiche e non discriminatorie;
3. approccio mirato, esplicito, ma non esclusivo;
4. approccio interculturale;
5. integrazione generale;
6. consapevolezza della dimensione di genere;
7. divulgazione di politiche basate su dati comprovati;
8. uso di strumenti comunitari;
9. coinvolgimento degli Enti regionali e locali; coinvolgimento della società civile;
10. partecipazione attiva dei rom sinti e caminanti.

### 1.2. La comunicazione 173 del 5/4/2011 "Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"

La Comunicazione prevede che gli Stati membri adottino misure di intervento nell'ambito delle politiche più generali di inclusione sociale per il miglioramento delle condizioni di vita dei rom attraverso 4 assi prioritari:

- occupazione,
- istruzione,
- salute,
- condizioni abitative.

Gli Stati devono affidare il coordinamento, lo sviluppo e l'attuazione delle rispettive strategie nazionali ad un "Punto di contatto nazionale" che per l'Italia è l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali presso il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Gli obiettivi per l'integrazione dei rom si intrecciano con alcuni degli obiettivi principali di Europa 2020:

- lotta a povertà e esclusione;
- aumento dei livelli di occupazione;

---

<sup>1</sup> A livello europeo ci si riferisce genericamente ai rom, a livello nazionale a rom, sinti e caminanti. In Emilia-Romagna sono presenti sinti (oltre 90%) e rom.

- riduzione dell' abbandono scolastico e aumento dell' istruzione superiore.

### **1.3. La Raccomandazione della Commissione al Consiglio del dicembre 2013**

La Raccomandazione, adottata il 9 dicembre 2013, è il primo strumento giuridico dell'UE per l'inclusione dei rom. Contiene orientamenti specifici per aiutare gli Stati membri a prendere misure mirate per colmare il divario fra i rom e il resto della popolazione.

Per realizzare le azioni previste su istruzione, occupazione, assistenza sanitaria e alloggio, si chiede agli Stati membri di stanziare a favore dell'inclusione dei rom non solo fondi dell'UE ma anche fondi nazionali e del terzo settore.

### **1.4. Le relazioni sull'attuazione del Quadro UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom**

Dal 2013, e ogni anno fino al 2020, la Commissione relaziona al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sullo stato di attuazione delle indicazioni comunitarie relativamente all'integrazione dei rom.

La relazione del 2013 analizzava le strategie presentate fino a quel momento dagli Stati membri; quella del 2014 i progressi compiuti nel complesso in tutti i settori principali, quali le misure attuate, se gli orientamenti forniti nelle precedenti relazioni della Commissione fossero stati seguiti e se si fosse prodotto un reale impatto.

La relazione del 2015 è stata incentrata sui progressi compiuti dagli Stati membri nel rafforzamento delle premesse strutturali (cooperazione, monitoraggio e lotta alla discriminazione) necessarie all'efficace attuazione delle strategie. Ha preso inoltre in esame come gli Stati membri prevedano di utilizzare le nuove possibilità offerte dai fondi UE per il periodo 2014-2020. Complessivamente da un lato è stato rilevato un miglioramento per quanto riguarda l'allineamento delle strategie nazionali di integrazione dei rom con gli strumenti di finanziamento dell'UE, dall'altro è stato evidenziato il permanere di forti pregiudizi e discriminazioni. Per questo motivo la Commissione ha sollecitato l'avvio di forme di collaborazione tra la società civile e le autorità nazionali, regionali e locali, in particolare per quanto riguarda l'attuazione degli interventi a livello territoriale e il monitoraggio dei risultati.

### **1.5. La programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020**

- All'interno della programmazione 2014-2020 esistono, almeno sul piano teorico, diverse possibilità di finanziare interventi a favore di rom e sinti, in particolare con riferimento all'obiettivo tematico n. 9 "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione" contenuto nell'accordo di partenariato italiano.

Dall'accordo di partenariato sono discesi i programmi operativi nazionali (PON) e quelli regionali (POR) ed è in questa declinazione che il tema è rimasto molto marginale.

Il **PON Inclusione** ad esempio all'asse III "Economia sociale, integrazione e antidiscriminazione" (dotato di 73 milioni), prevede una serie di azioni a favore di diverse categorie svantaggiate: vittime di tratta e grave sfruttamento, minori stranieri non accompagnati, vittime di violenza, di discriminazioni e, appunto, rom e sinti. In questo asse e quindi anche per rom e sinti, verranno finanziate esclusivamente "azioni di sistema e progetti pilota volti a coordinare e rafforzare l'azione dei territori in applicazione della Strategia nazionale". Sarà un impegno della Regione attivarsi non appena verranno definite le azioni e le modalità di accesso a queste risorse, che saranno gestite dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali della Presidenza del Consiglio dei Ministri.



Gli interventi diretti sulle persone realizzabili attraverso i fondi del PON inclusione sono invece ricompresi nella misura di sostegno per l'inclusione attiva rivolta a famiglie indigenti con minori (asse I) entro cui, molto spesso, rientrano le famiglie rom e sinte.

Il **PON Metro**, con risorse destinate esclusivamente alle 14 città metropolitane, prevede agli assi III "Servizi per l'inclusione sociale" e IV "Infrastrutture per l'inclusione sociale" e contiene specifici riferimenti ad interventi attuabili a favore delle comunità rom e sinte sia dal punto di vista degli interventi per l'integrazione che abitativi. Sul PON Metro il Comune di Bologna presenterà una progettazione incentrata su quattro azioni volte a favorire lo sviluppo di "comunità sostenibili", attraverso politiche integrate e partecipate. L'azione denominata "abitare e inclusione dei giovani nella città che cambia", dedicata all'inclusione e al supporto di segmenti di popolazione più fragile, con particolare attenzione alle nuove generazioni, conterrà anche interventi a favore di rom e sinti.

Il **POR della Regione Emilia-Romagna** infine, nell'ottica di non promuovere interventi "etnicizzanti", consente di affrontare il tema dell'integrazione di rom e sinti all'interno delle priorità a favore delle persone portatrici di fragilità<sup>2</sup>.

Tra gli obiettivi tematici di riferimento ovvero i nn. 8, 9 e 10, sono di particolare interesse alcune priorità come ad esempio:

- la 8.1 , destinata a sostenere l'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro;
- la 8.2 , finalizzata all'integrazione nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare di quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni (NEET), inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate;
- la 9.1 e la 9.4 finalizzate e promuovere l'inclusione attiva e a migliorare l'accesso ai servizi compresi quelli sociali e sanitari;
- le 10.1 e 10.2 che puntano a ridurre e prevenire l'abbandono scolastico nella fascia dell'obbligo e a favorire l'accesso all'istruzione superiore con una attenzione anche ai gruppi svantaggiati.

---

<sup>2</sup> In particolare ci si riferisce agli obiettivi tematici 8 "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori", 9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione" e 10 "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente".

## 2. Il quadro nazionale

2.1. La **Strategia nazionale d'inclusione dei Rom Sinti e Caminanti**<sup>3</sup>, per l'attuazione della Comunicazione Commissione UE 173/2011<sup>4</sup>, è finalizzata a:

- promuovere la parità di trattamento e l'inclusione economica e sociale delle comunità rom, sinti e caminanti nella società;
- assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita;
- renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione al proprio sviluppo sociale, l'esercizio e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle Convenzioni internazionali.

La Strategia sviluppa le linee di intervento secondo i 4 assi già evidenziati a livello comunitario ovvero:

**Alloggio:** indicata come priorità quella di «aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative in un'ottica partecipativa di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una Strategia fondata sull'equa dislocazione». Tra gli obiettivi, favorire la cooperazione interistituzionale per l'offerta abitativa e l'informazione sulle risorse economiche e i dispositivi amministrativi a disposizione per le politiche abitative.

**Istruzione:** un focus particolare è dedicato alle iniziative previste per accrescere le opportunità educative, favorendo l'aumento del numero degli iscritti a scuola, nonché la frequenza, il successo scolastico e la piena istruzione. Ciò anche attraverso processi di pre-scolarizzazione che puntino alla partecipazione dei giovani all'istruzione universitaria, all'alta formazione e formazione-lavoro anche mediante prestiti d'onore, borse di studio e altre agevolazioni previste dalla legge.

**Lavoro:** tra le misure previste a sostegno dell'inserimento lavorativo, ampio spazio è dato alla promozione della formazione professionale, come strumento per superare situazioni di irregolarità o precarietà del lavoro e favorire lo sviluppo di attività imprenditoriali autonome, nonché percorsi di inserimento specifici per donne e giovani under 35.

**Salute:** analoga attenzione è rivolta all'accesso ai servizi sociali e sanitari sul territorio, all'implementazione della prevenzione medico-sanitaria con particolare attenzione a donne, bambini, anziani e disabili. Obiettivo è favorire la salute riproduttiva e coinvolgere i servizi sociali nei programmi di cura medica mediante l'inserimento di mediatori culturali.

La Strategia nazionale esplicita inoltre alcune azioni di sistema, trasversali rispetto ai quattro assi di intervento e agli obiettivi specifici, e finalizzate a:

- sostenere ed implementare la capacity building istituzionale e della società civile per l'inclusione sociale dei rom, sinti e caminanti;
- promuovere e realizzare un sistema integrato permanente di reti e centri territoriali contro le discriminazioni;
- programmare ed attuare una Strategia specifica nel settore dell'informazione e della comunicazione;
- elaborare, sperimentare e rendere permanente un modello di partecipazione delle comunità ai processi decisionali nazionali e locali.

---

<sup>3</sup> Adottata dal Consiglio dei Ministri il 24/2/2012, approvata dalla Commissione Europea il 22/5/2012. Vedi: [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_italy\\_strategy\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_it.pdf)

<sup>4</sup> "Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" (vedi anche pagine precedenti).

La Strategia ribadisce come le politiche sociali di inclusione siano competenza degli Enti territoriali<sup>5</sup> e indica alcuni strumenti volti a migliorare le capacità delle amministrazioni e della società per intervenire efficacemente.

Tra queste si segnalano:

- l'istituzione di tavoli nazionali tematici;
- l'elaborazione, sperimentazione e applicazione di linee guida per migliorare le capacità di intervento delle pubbliche amministrazioni regionali e locali;
- l'adozione di strategie regionali per il coordinamento delle azioni dei soggetti territoriali a cui è delegata l'azione pratica nei settori abitazione, lavoro, salute e istruzione;
- l'istituzione di tavoli di lavoro regionali;
- il coinvolgimento dei settori della cittadinanza maggiormente sensibile rispetto alla tematica;
- la creazione di organismi bilaterali con coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza;
- la conoscenza statistica con particolare attenzione alla dimensione di genere.

## 2.2. Una minoranza non riconosciuta

In Italia non esiste ancora una norma che riconosca rom, sinti e caminanti come minoranza linguistico-culturale<sup>6</sup>. Queste popolazioni infatti hanno caratteristiche che le differenziano da ogni altra minoranza e che stanno alla base del mancato riconoscimento:

- "diffusione su tutto il territorio nazionale: un legame con il territorio agevola il riconoscimento di un gruppo minoritario e gli consente di conservare i segni esteriori in cui si manifesta il patrimonio di civiltà afferente a quel determinato contesto spaziale e anche perché, per motivi pratici ed organizzativi, soltanto all'interno di un territorio determinato le amministrazioni pubbliche riescono a predisporre apposite misure di tutela, come l'istruzione in una lingua diversa da quella della maggioranza, l'uso abituale di tale lingua con tutte le pubbliche autorità, la toponomastica, il bilinguismo;
- presenza di persone che vivono una vita stanziale e di persone che vivono una condizione itinerante;
- spiccate varietà interne tra i diversi gruppi linguistici e culturali;
- presenza di appartenenti ognuno dei quali si trova in una condizione giuridica diversa (cittadini italiani, cittadini di altri stati membri dell'Unione europea, cittadini di Stati extracomunitari, titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria, apolidi)"<sup>7</sup>.

In presenza di una norma sulle minoranze rom, sinte e caminanti sarebbe più semplice legittimare interventi per l'integrazione che partano dal riconoscimento di una situazione di svantaggio sociale, diventerebbe più efficace ed efficiente coordinare e promuovere azioni positive volte ad assicurare pari opportunità per rimuovere quegli ostacoli che di fatto impediscono agli appartenenti alla minoranza l'eguaglianza e la partecipazione alla vita sociale, economica e politica del Paese ai sensi dell'articolo 3 della Costituzione.

## 2.3. Le diverse condizioni giuridiche

Rom e sinti anche dal punto di vista delle condizioni giuridiche presentano una significativa varietà di status nel panorama nazionale.

---

<sup>5</sup> Si veda anche la sentenza del Consiglio di Stato n. 6050 del 16/11/2011 che ha dichiarato illegittimo il DPCM 21/5/2008 sullo stato di emergenza degli insediamenti rom/sinti di Campania, Lazio, Lombardia.

<sup>6</sup> La proposta di legge n. 770 di iniziativa dei senatori Palermo e Lo Giudice "Norme per la tutela e le pari opportunità delle minoranze dei Rom e dei Sinti" è stata presentata il 4 giugno 2013; è stata assegnata nell'ottobre dello stesso anno alla 1ª Commissione ma al momento non è stata ancora discussa.

<sup>7</sup> Cfr Paolo Bonetti, relazione introduttiva del convegno internazionale "La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia" Università degli studi di Milano-Bicocca 16 giugno 2010.

Tra di loro vi sono infatti:

- cittadini italiani, ovvero i discendenti dei rom e i sinti che arrivarono in Italia circa 6 secoli fa che ne rappresentano la maggioranza;
- stranieri comunitari, provenienti da Romania, Bulgaria, Grecia, Spagna, Francia, Germania, Irlanda, Ungheria, Slovacchia;
- stranieri extracomunitari, titolari dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria;
- apolidi<sup>8</sup>, come ad esempio gli ex jugoslavi che hanno perduto la cittadinanza dopo la dissoluzione della Repubblica Socialista Federale nel corso degli anni '90 oppure "apolidi di fatto", ovvero chi, privo di residenza e permesso di soggiorno necessari per la domanda di riconoscimento dello status formale di apolide, permane nella difficoltà di dimostrare la propria identità e vedere riconosciuti determinati diritti anche in quanto privo di documenti validi.

Quest'ultima problematica ricorre ancora nei gruppi rom di provenienza balcanica. La mancanza di documenti originali validi può dipendere da incertezze burocratiche di difficile soluzione (conseguenze post-belliche della dissoluzione della ex Jugoslavia sugli apparati statali, incerta o mancata registrazione anagrafica nei Paesi di provenienza dei figli di seconda e terza generazione, i quali spesso non hanno mai messo piede in quei Paesi). La situazione sta iniziando a migliorare con il rilascio di permesso di soggiorno per motivi umanitari con validità biennale rinnovabile.

Tuttavia, oltre alla precarietà di tale regolarizzazione connessa alla difficoltà di trovare occupazioni lavorative stabili che consentano la trasformazione del permesso di soggiorno, permane una significativa dimensione di genere del problema, in quanto capita ancora che le donne non attivino tali percorsi di regolarizzazione rimanendo prive sia di documenti validi che di permesso di soggiorno.

Anche i minori di terza generazione nati in Italia che giungono alla maggiore età, proprio per l'incerto quadro anagrafico d'origine, nonché per la mancanza dei requisiti che dovevano maturare nell'arco dei primi 18 anni di vita, difficilmente vedono realizzarsi nel concreto la possibilità di ottenere la cittadinanza italiana che la normativa consente di richiedere entro il compimento del 19° anno di età.

Tale varietà di condizioni giuridiche determina, anche tra rom e sinti, forme e modi diversi nel godimento dei diritti, nell'accesso a servizi e alle prestazioni.

---

<sup>8</sup> "Si ha apolidia originaria quando fin dalla nascita la persona è apolide. Si ha apolidia successiva, quando la persona perde la cittadinanza che aveva in precedenza senza avere o acquisire la cittadinanza di un altro Stato, a causa di una manifestazione di volontà propria o altrui o di una nuova normativa o comunque di un atto dei pubblici poteri. (...) Secondo l'ACNUR, nel panorama internazionale le ipotesi che più frequentemente danno luogo a casi di apolidia sono le seguenti: la modifica dei confini territoriali o della sovranità tra Stati; la privazione arbitraria della cittadinanza a gruppi o a individui da parte dello Stato; conflitti di legge (ad esempio, quando un bambino di genitori stranieri nasce in uno Stato che conferisce la propria cittadinanza solo ai figli dei propri cittadini, mentre secondo le leggi dello Stato di cui sono cittadini i genitori, acquisiscono la cittadinanza soltanto coloro che nascono sul territorio dello Stato); problemi amministrativi. es. termini per l'iscrizione all'anagrafe poco realisti, tasse eccessivamente alte, mancata previsione di procedimenti di impugnazione o revisione, difficoltà nell'accesso alla documentazione o ai criteri per ottenere la cittadinanza; la rinuncia individuale alla cittadinanza senza la previa acquisizione o garanzia di acquisizione di un'altra cittadinanza; il matrimonio o la dissoluzione del matrimonio, qualora la perdita della cittadinanza ne costituisca una conseguenza automatica; la mancata registrazione di un figlio alla nascita, quando abbia come conseguenza l'impossibilità per il figlio di dimostrare il luogo di nascita o l'identità dei genitori; l'applicazione di pratiche discriminatorie basate sull'etnia, la religione, il sesso, la razza o le opinioni politiche ai fini della concessione o del diniego della cittadinanza; il fatto di essere figlio di apolidi". Tratto da sito ASGI, Scheda pratica a cura di Giulia Perin e Paolo Bonetti.

## 2.4. La stima della presenza in Italia

Non esistono dati certi sulla presenza di rom e sinti in Italia, in parte perché non è possibile per la nostra legislazione effettuare censimenti su base etnica, in parte per le resistenze che molte di queste persone hanno a rivelare la propria identità culturale in quanto fortemente discriminata.

Gli elementi su cui basare una quantificazione sono fragili: non sono concentrati in un unico territorio del nostro paese, hanno diverse cittadinanze e condizioni giuridiche, la lingua, il romanés, non è parlata da tutti così come non sono accomunati da una religione; le tradizioni si differenziano all'interno dei vari gruppi, nella stragrande maggioranza hanno perso persino il tratto che li contraddistingueva e che tuttora, erroneamente, li identifica: il nomadismo.

Non ci si può allora che basare su stime: quella più "ufficiale" è contenuta nel rapporto<sup>9</sup> curato dalla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica del febbraio 2011 che indica una presenza fra le 130.000 e le 170.000 persone, pari allo 0,23% della popolazione complessiva, tra l'altro una delle più basse presenti in Europa.

## 3. Aspetti sociali e culturali: alcuni elementi

Cultura e tradizioni di rom e sinti, come per ogni comunità o gruppo sociale, non sono facili da definire in modo univoco. Nei paragrafi che seguono si intende solo presentare qualche "sguardo", utile per definire vincoli e risorse degli assi affrontati dalla Strategia regionale. La comunità rom e sinta emiliano romagnola, soprattutto nelle giovani generazioni o nelle famiglie con maggiori possibilità economiche e un grado di integrazione più elevato, hanno già mostrato negli ultimi anni alcuni segnali di cambiamento, ad esempio attraverso una maggiore scolarizzazione, scegliendo soluzioni abitative autonome, rapportandosi direttamente con i servizi e le istituzioni. Si tratta di un processo naturale su cui ha influito il grande lavoro di mediazione fatto in questi anni dagli operatori di Comuni e privato sociale e che oggi rappresenta un patrimonio da cui partire per promuovere un ulteriore processo di autonomia.

### 3.1. Le relazioni familiari e il ruolo della donna

La società rom e sinta ruota attorno al valore centrale della famiglia che rappresenta il riferimento di potere e normativo. **L'unica "istituzione" è di fatto il gruppo familiare, al cui interno le distinzioni sono esclusivamente di genere e di età.**

La mancanza di gerarchie, fatta eccezione per gli anziani, è un elemento importante anche per spiegare le resistenze di queste comunità a rapportarsi con le istituzioni e le regole della cultura maggioritaria.

La famiglia allargata è composta di norma da tutti i discendenti dalla linea paterna e materna fino alla terza generazione. I campi sosta di grandi dimensioni sono intervenuti su questi sistemi sociali imponendo talvolta convivenze tra nuclei non legati secondo le regole sopra descritte e generando conflittualità tra le famiglie.

E' affidato in particolare alle donne il ruolo di garanti delle tradizioni attraverso l'allevamento dei figli ma anche attraverso la cura e l'affiancamento delle giovani spose a cui vanno insegnate le regole previste dal ruolo che si preparano ad assumere, tra cui la cura dei genitori dello sposo e degli anziani della famiglia. La cura dei figli minori è completamente affidata alle madri ed è con la nascita del primo figlio che la comunità riconosce la costituzione del nuovo nucleo familiare.

---

<sup>9</sup> Ministero dell'Interno "Pubblicazione sulle minoranze senza territorio", 2006.

[http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/La\\_publicazione\\_sulle\\_minoranze\\_senz\\_a\\_territorio.pdf](http://www.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/La_publicazione_sulle_minoranze_senz_a_territorio.pdf)

Per questo i bambini e le bambine sono il bene più prezioso, anche se alcuni nuclei in gravi difficoltà o tuttora nomadi impiegano i minori per necessità materiali e per il sostentamento familiare attraverso l'attività del "manghèl"<sup>10</sup>.

Nei gruppi delle popolazioni in oggetto, specie tra i rom, i ruoli tra individui sessualmente differenziati, sono pressoché invariati fino alla pre-adolescenza. Il giocare insieme all'aperto è, in particolare per le bambine, un serbatoio di esperienze. Sui 9/12 anni di età avviene un'emancipazione consistente che differenzia i ruoli. Per i maschi prove di guida, di lavoro, di trattative ecc. a imitazione/aiuto del padre, per le femmine prove di accudimento di bimbi più piccoli, relazioni coi maschi, raccolta beni per la sussistenza ecc. a imitazione/aiuto della madre. In questa fase, come in ogni altra fase della crescita, la modalità di apprendimento è esclusivamente l'osservazione attenta del mondo degli adulti.

Le donne sono, anche agli occhi delle comunità di riferimento, deputate alle relazioni con la comunità maggioritaria: occupandosi dei bambini in modo specifico mantengono le relazioni con i servizi sociali e sanitari e rappresentano naturalmente il ponte fra le comunità di appartenenza e l'esterno.

**Per questo motivo le donne costituiscono anche il potenziale trasformativo di queste comunità in quanto soggetti attivi, in grado di tradurre la realtà esterna senza rinunciare alle proprie premesse culturali e di intervenire sui confini sempre più permeabili fra comunità di appartenenza e maggioritaria.**

E' possibile notare una crescente distanza fra una generazione di donne e l'altra: le giovani donne sinte e rom sembrano meno disposte ad accettare l'apparente sottomissione manifestata dalle donne della generazione precedente alle regole della famiglia allargata e più desiderose di pensare alla propria realizzazione non esclusivamente nell'ambito del matrimonio.

Anche nella relazione fra i membri della coppia genitoriale attualmente esiste una maggiore corresponsabilità rispetto al lavoro di cura, pur restando ruoli molto differenziati e solo eccezionalmente sovrapponibili.

Questo cambiamento se da una parte viene vissuto come un elemento di minaccia per l'unione familiare ("le donne non sono più disposte a tollerare") dall'altra costituisce un aspetto di grande interesse nell'evoluzione dei modelli culturali delle comunità.

Nonostante l'importanza che hanno le donne nelle comunità, la loro condizione rimane particolarmente difficile sia per quanto riguarda l'inclusione nel mondo del lavoro che in ambiti specifici come la salute e la scuola. Non a caso la risoluzione UE sulla situazione delle donne rom e sinte, approvata a giugno 2006, e la Strategia nazionale raccomandano una attenzione speciale alle loro condizioni di vita delle donne in quanto a rischio di discriminazioni multiple: sia per genere che per appartenenza culturale.

Infine un fenomeno certamente da contrastare e rispetto al quale mantenere alto il livello di attenzione, anche all'interno delle comunità, è quello della violenza contro le donne; frequentemente vissuto come aspetto privato della vita familiare; quando emerge richiede, da parte di operatori sociali e sanitari, una conoscenza della rete di sostegno a cui ci si può rivolgere sul territorio per tutelare efficacemente la donna e spesso anche i suoi figli.

### **3.2. Minori e adolescenti**

I minori rappresentano quasi il 40% del totale della popolazione nell'ambito comunità rom e sinte; una percentuale considerevole soprattutto nel raffronto con la media nazionale. Le discriminazioni verso queste popolazioni rischiano di ripercuotersi in modo più pregiudizievole sui minori che, in quanto tali, rappresentano una categoria ancora più vulnerabile. Le

---

<sup>10</sup> Il termine significa andare a chiedere l'elemosina o a vendere piccoli oggetti ad un costo decisamente elevato con l'obiettivo di ottenere comunque un margine di guadagno.

conseguenze dei processi di marginalizzazione nei loro confronti possono minare il raggiungimento dell'integrazione, dell'autodeterminazione e dell'autonomia.

La Costituzione italiana, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza<sup>11</sup> e la Convenzione Europea sull'esercizio del diritto dei minori<sup>12</sup> fissano il principio fondamentale secondo cui occorre sempre operare nell'ottica del perseguimento del "migliore interesse del fanciullo, della non discriminazione e della protezione".

In particolare occorre richiamare, tra i diritti spesso violati in tutto o in parte nei confronti dei minori rom e sinti, anche a livello nazionale:

- il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo sanciti rispettivamente dagli articoli 6 e 17 della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: si vedano ad esempio i casi di decesso di neonati in incidenti domestici.
- Il diritto alla immediata registrazione dopo la nascita (articolo 7): talvolta i neonati vengono dimessi con la madre prima della registrazione e successivamente non risultano più rintracciabili.
- Il diritto a non essere separato dai genitori se non per disposizione dell'Autorità giudiziaria, nei casi e con le garanzie previsti dalla legge (articoli 8 e 9): è ad esempio la violazione che si verifica in occasione degli allontanamenti conseguenti allo sgombero degli insediamenti abusivi.
- Il diritto alla protezione dal maltrattamento (articolo 19): è il caso dei minori coinvolti nell'accattonaggio e in forme di sfruttamento.
- Il diritto all'educazione (articoli 28 e 29): qui il riferimento più diretto è l'accesso alla scuola di ogni ordine e grado (si veda il paragrafo dedicato all'istruzione).
- Il diritto all'ascolto (articolo 12): si tratta del diritto dei minori a formarsi e ad esprimere la propria opinione anche all'interno della famiglia di origine.

### 3.3. Differenti sistemi di pensiero

La cultura della comunità maggioritaria si basa sul pensiero analitico mentre quella rom e sinti è caratterizzata da un sistema di pensiero di tipo orale. Per effetto di ciò i sistemi culturali di rom e sinti tendono ad esprimere un pensiero di tipo esperienziale e situazionale: la parola non è una categoria astratta ma è legata all'evento, all'azione: è, insomma, fortemente contestualizzata. Un'altra caratteristica delle culture di tradizione orale è quella dell'apprendimento attraverso l'osservazione e l'imitazione, piuttosto che attraverso la spiegazione astratta.

Anche il concetto di tempo, legato agli eventi e alla memoria, si sviluppa in regime di oralità in maniera assai diversa da quanto non accada presso le culture di tradizione scritta. Per questi motivi ad esempio l'esperienza della scuola è uno strumento concreto fortemente esperienziale, finalizzato al raggiungimento di obiettivi tangibili, ad esempio il lavoro, e al riconoscimento all'interno della propria comunità di appartenenza piuttosto che agli occhi della comunità maggioritaria.

### 3.4. Le attività tradizionali

Per quanto riguarda le attività "lavorative" esiste innanzitutto una distinzione fra i lavori delle donne e quelli degli uomini.

L'attività del manghèl è tipicamente femminile ed è legata al sostentamento quotidiano della famiglia proprio perché fornisce un reddito immediato e permette quindi di organizzare e gestire l'economia domestica nella quotidianità. Accompagnata spesso dalla vendita di calze, piccoli oggetti artigianali e piantine fiorite, è svolta prevalentemente dalle donne anche perché può essere gestita compatibilmente agli impegni familiari.

---

<sup>11</sup> Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989.

<sup>12</sup> Adottata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 25 gennaio 1996.

Il manghèl, insieme con la raccolta del ferro vecchio<sup>13</sup> e, per i rom abruzzesi, la lettura della mano e l'allevamento dei cavalli, rientra tra le attività informali che hanno permesso ai sinti e rom di sopravvivere, fuori o ai margini del mercato del lavoro.

Il lavoro tradizionale per eccellenza per le comunità sinte è inoltre quello degli spettacoli viaggianti, ovvero circhi, giostre e luna park, e, più di recente, la vendita ambulante di prodotti alimentari, di norma esercitati in forma regolare.

Questi mestieri se da una parte vengono considerati da parte delle comunità di fatto l'unica possibilità per il proprio sostentamento, dall'altra continuano ad alimentare economie di sopravvivenza e di riprodurre lo stigma della marginalità sociale allontanando ancora di più queste persone da altre opportunità occupazionali che il mondo del lavoro potrebbe offrire, in particolare ai ragazzi e alle ragazze.

### 3.5. Salute e malattia

Per rom e sinti la salute viene concepita come la condizione "normale"; non esiste preoccupazione per la salute finché non appaiono i sintomi. Se i sintomi scompaiono significa che anche la malattia è scomparsa. Questa visione molto drastica della salute inquadra una serie di comportamenti:

- la preoccupazione scatta solo alla comparsa dei sintomi;
- le azioni intraprese sono all'insegna dell'emergenza;
- la prevenzione e la cura del benessere non sono concepite.

Le donne sono le depositarie del compito di tutela della salute della famiglia, ciò comporta, paradossalmente, una minore attenzione verso sé stesse; al contempo alcune abitudini culturali in particolare all'interno dei gruppi rom, come il divieto per le donne di fumare, assumere alcolici e non avere relazioni sessuali pre-matrimoniali, le preservano da alcuni comportamenti a rischio.

La malattia viene affrontata con la mobilitazione di tutta la famiglia; una situazione classica è quella che vede decine di componenti il nucleo familiare affollare le sale d'aspetto nel caso di ricoveri e nell'arco di tutta la degenza.

Come evidenziato nell'ambito di un recente progetto europeo dedicato ai temi della salute<sup>14</sup>:

"Nella cultura rom si possono individuare differenti modelli medici coesistenti:

- modello tradizionale: è ancora presente ma ha perso prestigio; si adopera prevalentemente nel caso di malattie dell'infanzia; si adopera per "antichi" disturbi considerati in parte fuori dalla medicina classica come l' "occhio del diavolo", il "colpo di sole" e il "legamento";
- modello scientifico: è rappresentato dal dottore e dal farmacista. I Rom e i Sinti vanno dal dottore quando il loro disturbo non è particolarmente serio e in caso di problemi più seri tendono ad andare direttamente al pronto soccorso. Spesso vanno anche da un medico privato. C'è una certa flessibilità nell'uso combinato di servizi pubblici e privati;
- (...) le cure basate sul credo religioso sono quelle a cui si ricorre maggiormente. Un aspetto importante da considerare è che il discorso ideologico della fede pentecostale pone l'accento su indicazioni quali il divieto dell'uso di droghe e, in tal senso, diventa uno strumento di prevenzione;
- auto-diagnosi: è un altro metodo molto importante a livello di cure sanitarie ed è praticato dalle donne (madri e nonne). Loro sono coloro che possiedono tutta la conoscenza medica (sia

---

<sup>13</sup> La nuova normativa riguardante l'ambiente (D.Lgs 152/2006: "Norme in materia ambientale") e quella relativa al commercio (D.Lgs 114/1998 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59) stanno rendendo difficilmente praticabile lo svolgimento di questa attività che aveva il vantaggio, tra l'altro, di mantenere inseriti nel mondo del lavoro adulti difficilmente collocabili per età e scarsa professionalizzazione (si rimanda all'asse dedicato al lavoro un ulteriore approfondimento relativo a questo tema).

<sup>14</sup> Salute, Prevenzione delle Tossicodipendenze e i giovani rom in Europa. Manuale e Azioni per la Pratica, Progetto SRAP, <http://srp-project.eu/>



per quanto riguarda la medicina scientifica che per quella tradizionale) ed è al tempo stesso la casa l'ambiente nel quale si può osservare meglio la relazione tra le varie pratiche di prevenzione.”

Gli effetti di questo approccio culturale si evidenziano in tutta una serie di comportamenti “tipici”: ci si rivolge ai servizi solo nella fase acuta della malattia e le terapie farmacologiche vengono interrotte alla scomparsa dei sintomi.

La richiesta di prestazioni urgenti non si concilia con la programmazione dei servizi e spesso le famiglie, per ovviare a problematiche legate ad appuntamenti e orari, si rivolgono al pronto soccorso.

La maternità non viene concepita, in particolare per i gruppi rom, come una fase da monitorare per salvaguardare la salute del nascituro e della madre ma come un semplice evento fisiologico e naturale; recentemente, e soprattutto all'interno delle comunità sinte, inizia ad affacciarsi una crescente attenzione alla salute della donna e del nascituro attraverso l'adesione a controlli periodici regolari durante la gravidanza.

Queste premesse, che già in sé denotano qualche difficoltà di accesso alla prevenzione e alla cura, sono condizionate negativamente anche dalla scarsità di informazioni corrette e in alcuni casi dall'aperta diffidenza con cui le comunità si relazionano ai servizi.

Persistono pregiudizi e barriere comunicative e linguistiche che rendono molto difficile l'intervento rispetto ad alcuni temi cruciali quali la tutela della maternità e dell'infanzia, le vaccinazioni, la dipendenza da sostanze, la prevenzione di malattie infettive e sessualmente trasmissibili, gli stili di vita.

## **4. La situazione in Emilia-Romagna**

### **4.1. La presenza di rom e sinti in Emilia-Romagna**

I rom e i sinti, da quanto emerge dall'analisi degli prestiti linguistici che hanno reso possibile la ricostruzione della storia di questa lunga migrazione, lasciarono il nord dell'India intorno all'anno mille; parte del gruppo attraversò l'Europa occidentale e il resto quella orientale facendo propri usi e costumi e in parte anche la lingua dei paesi che venivano man mano raggiunti. Le comunità sinte e rom presenti in regione sono essenzialmente stanziali e risiedono stabilmente sul nostro territorio da moltissimi anni: le prime tracce di sinti a Bologna risalirebbero addirittura al 1422.

I rom provengono dall'est dell'Europa, dalla ex Jugoslavia, dalla Romania e si sono aggiunti ai sinti in periodi successivi, soprattutto in seguito al conflitto nei Balcani, dopo gli anni '90. Da non dimenticare la presenza sul territorio regionale anche dei rom abruzzesi, italiani da generazioni, che si distinguono dai sinti per usi e tradizioni derivanti dal percorso differente con cui quest'ultimo gruppo avrebbe raggiunto l'Italia, sempre intorno al 1400.

Nel complesso si tratta di una unica popolazione considerata erroneamente nomade, un'unica appartenenza etnica ma con tradizioni, cultura e religioni diverse. Nonostante si parli di multiculturalità possiamo definire due elementi che possono considerarsi comuni a tutti i gruppi: una forte appartenenza identitaria, rafforzata dal fatto di essere stati nei secoli vittime di discriminazione ed esclusione, e la lingua, il romanès.

Quello che contraddistinse sempre l'incontro fra la popolazione sinte e rom e quella maggioritaria fu infatti il sospetto e il pregiudizio a causa delle pratiche magiche, degli inganni e dei piccoli furti di cui questi gruppi venivano ritenuti responsabili. Si propagarono così leggi repressive che consistevano nella proibizione della vita nomade e nell'espulsione dal paese fino ad arrivare a punizioni corporali, alla pena di morte e ai tentativi di assimilazione forzata. Tra il 1483 e il 1785 sono stati contati in Italia 212 bandi contro i cosiddetti “zingari” di cui il 38% riguardava lo stato pontificio e quindi anche la regione Emilia-Romagna.

Senza voler ripercorrere una storia dolorosa fatta di riduzione in schiavitù deportazioni e stermini fino al Porrajmos<sup>15</sup> che da poco si ricorda insieme alla Shoah, si può affermare che la discriminazione e la paura hanno sempre caratterizzato la relazione fra la comunità sinta e rom e quella dei "gagi"<sup>16</sup>.

Esistono pregiudizi reciproci e assolutamente speculari come quello che vuole anche i gagi "ladri di bambini", oppure quelli che riguardano la scarsa igiene nella cura delle proprie abitazioni o nell'alimentazione.

La percezione dell'esclusione e comportamenti e usanze spesso difficilmente comprensibili alla comunità maggioritaria, hanno determinato un processo di espulsione e auto-espulsione dalla società: le comunità rom e sinte "difendono" e ribadiscono la loro alterità culturale, anche attraverso il disconoscimento delle istituzioni politiche, culturali e sociali della comunità maggioritaria.

Si è creata così una dinamica in cui azioni e reazioni delle due culture hanno teso quasi sempre a riscontrare nei comportamenti elementi di conferma di una diversità "negativa", di una necessità di esclusione e difesa reciproca. Ciò ha sedimentato luoghi comuni e paure che possono essere superati vicendevolmente anche attraverso occasioni di contatto e conoscenza reciproca, al di fuori di schemi giudicanti.

## 4.2. Alcuni dati

Nei campi e nelle aree della regione vivono 2.745 persone, pari allo 0,06% della popolazione residente: è questo il dato restituito dalla rilevazione realizzata dalla Regione Emilia-Romagna al 30 novembre 2012<sup>17</sup>.

I campi e le aree risultano 129, distribuiti sul territorio di 36 comuni.

Alcuni territori registrano una presenza più consistente di rom e sinti e conseguentemente un numero maggiore di campi ed aree: agli estremi opposti troviamo da un lato la provincia di Reggio Emilia che registrava, a fine 2012, 1.166 persone in 67 insediamenti e dall'altro la provincia di Parma, con 51 persone e un unico campo.

Occorre sottolineare che la rilevazione "fotografa" la situazione delle persone presenti nelle aree pubbliche e private, a vario titolo denominate: rimangono pertanto "sconosciuti" quanti hanno intrapreso un percorso di emancipazione ed integrazione che li ha condotti scelte abitative convenzionali (alloggi ERP, affitti ecc), non essendo possibile né corretta una loro individuazione "su base etnica": dal 2003 al 2012 sono state 568 le persone inserite dai Comuni in 123 alloggi.

Alla rilevazione inoltre sfuggono anche quanti, soprattutto rom, vivono in condizione di grave marginalità e spesso di irregolarità rispetto al titolo di soggiorno. Proprio queste persone, talvolta in numero non trascurabile soprattutto nell'ambito delle grandi aree urbane, rappresentano per il sistema dei servizi un punto di grande attenzione, a volte perfino di allarme, in quanto portatori di ulteriori fragilità<sup>18</sup>.

Le 2.745 persone sono nel 95,9% dei casi cittadine e cittadini italiani, in questo marcando una netta differenza della nostra regione con il resto del paese. Nel 90,6% si tratta di sinti, nell'8,2% dei casi rom - di cui 4,7% italiani e 3,5% stranieri; solo l'1,2% proviene da altri paesi.

---

<sup>15</sup> Porrajmos significa "grande divoramento" o "devastazione" ed è il termine in lingua romanès che indica lo sterminio del proprio popolo da parte del nazismo durante la seconda guerra mondiale che provocò 500.000 vittime.

<sup>16</sup> Termine che i sinti e i rom utilizzano per definire la comunità maggioritaria.

<sup>17</sup> Rapporto sulla popolazione sinta e rom presente nei campi, nelle aree sosta e transito della Regione-Emilia Romagna, 2014.

<sup>18</sup> Uno strumento per sanare almeno in parte la mancanza di dati sulla presenza di rom irregolari o privi di fissa dimora è offerto dalla rilevazione promossa da ANCI. Attraverso un questionario on line ANCI-Cittalia hanno avviato a maggio 2014 la rilevazione del numero e delle condizioni degli insediamenti autorizzati e spontanei presenti sul territorio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La differenziazione per genere è pressoché nulla mentre è rilevante la percentuale di minorenni. Si tratta infatti di una popolazione giovane, in cui i minori rappresentano il 37,4% (contro il 15,9% della popolazione emiliano romagnola); gli adulti fino a 64 anni sono il 59,5%, mentre gli anziani con 65 anni ed oltre sono solo il 3,1% (gli emiliano-romagnoli invece il 22,8%).

La scolarizzazione ha elementi di criticità: per le primarie e le secondarie di primo grado il tasso di iscrizione è elevato e anche la frequenza è significativa. Il problema risiede nel livello di apprendimento e nel fatto che a partire dalle secondarie di secondo grado si assiste ad un drastico calo di iscrizioni e, proporzionalmente, di alunni frequentanti e che raggiungono un diploma. Esaminando i dati riferiti alle iscrizioni (anno scolastico 2012/13) rispetto ai presenti si nota che il 2,1% dei bambini sono iscritti ai nidi d'infanzia, il 44,5% sono iscritti alle scuole di infanzia, mentre nelle primarie e nelle secondarie di I grado la percentuale raggiunge il 100%.

Rimane bassa l'iscrizione alle scuole secondarie di II grado e ai corsi di formazione in obbligo formativo (33,3%). Su questo dato non pesa più il nomadismo bensì fattori di tipo culturale e la tendenza, ancora presente, a contrarre matrimoni in giovane età. Gli spostamenti oggi sono un fenomeno abbastanza limitato: infatti, l'89,1% dei residenti è stanziale e vive nel campo quasi tutto l'anno (da 9 a 12 mesi), mentre il 4,5% risiede nelle aree da 6 a 9 mesi, il rimanente 6,4% presenta invece una certa mobilità. Gli spostamenti sono occasionali e concentrati in alcuni periodi dell'anno, per motivi di lavoro (giostrai, commercianti) oppure sono legati alle visite a parenti e a motivi religiosi.

A proposito dell'attività lavorativa invece, sono state 291 le persone che hanno lavorato con contratto o partita IVA durante tutto il 2012, pari al 18,6% della popolazione presente. Alta è la percentuale dei lavoratori autonomi (69,1%), mentre i lavori a tempo determinato o parasubordinato sono il 10% e quelli a tempo indeterminato rappresentano il 21%. I principali settori di attività sono lo spettacolo (circo e giostre), i servizi, il commercio nel settore alimentare e della raccolta e vendita dei materiali ferrosi. Da sottolineare una piccola parte di persone (19) che svolge la raccolta ferro in modo formalizzato, con partita IVA o in forma di cooperativa. E' un dato che evidenzia la spinta alla regolarizzazione di un lavoro che, in passato, è sempre stato solo ed esclusivamente informale.

Dei **129** tra campi e aree 58 sono pubblici e 71 privati. In Emilia-Romagna non ci sono situazioni di particolare sovraffollamento: sono solo **8** infatti i campi sosta pubblici che registrano tra le 71 e le 130 persone presenti. Altri **10** campi pubblici si collocano nella fascia che va da 41 a 70 persone. Sono invece **40**, 20 pubblici e 20 privati i campi e le aree che vedono la convivenza di un numero di persone che va dalle 16 alle 40 unità. L'ultima categoria, fino a 15 persone, vede **70** situazioni di cui 19 pubbliche e 51 private. Infine vi è una sola area di transito.

La tendenza già avviata da alcuni Comuni è quella di ridurre le dimensioni e quindi l'affollamento delle aree, evitando così le convivenze tra nuclei familiari differenti, le situazioni di isolamento ed emarginazione delle comunità, la percezione di insicurezza ecc. Le 71 aree private invece sono segno della tendenza di alcune famiglie a volersi affrancare dalla dimensione del campo e di trovare soluzioni abitative autonome. Purtroppo molte di queste aree, in quanto terreni agricoli, sono gravate da abusi edilizi e in taluni casi sono state acquisite al patrimonio pubblico, creando situazioni di difficile gestione, tanto per i nuclei quanto per le Amministrazioni.

A novembre 2015 è stata condotta una nuova rilevazione "straordinaria", solo su un numero ridotto di parametri, da cui sono risultati i seguenti dati:

- persone presenti **3.077**, di cui 1.081 minori (35,13%);
- **182** insediamenti in 38 Comuni di cui 82 pubblici e 100 privati;
- **6** aree al di sopra delle 71 persone; **8** tra 41 e 70; **56** tra 16 e 40; **110** entro le 15; **2** con dato non disponibile.

## 5. La legge regionale 11 del 2015

### 5.1. Principi

La nuova legge regionale n.11 "Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti" del 16 luglio 2015, modificata con L.R. 22 del 29 dicembre 2015, risponde a diverse esigenze:

1. allineare la Regione alle indicazioni provenienti dall'Unione Europea;
2. aggiornare gli strumenti di regolazione, programmazione e "governo" della materia, semplificando la disciplina contenuta nella precedente legge regionale che rispecchiava rapporti tra Regione e Enti locali fissati prima della riforma del titolo V della Costituzione;
3. prendere atto che il nomadismo è ormai un fenomeno residuale.

La **precedente legge regionale** (n. 47 del 23 novembre 1988)<sup>19</sup> era infatti il frutto di condizioni e necessità molto differenti, sia per le amministrazioni che per le comunità.

Ha attuato il loro diritto al transito e alla sosta nel territorio regionale e consentito, nei quasi 27 anni in cui è stata in vigore, la creazione e il mantenimento di apposite aree sosta; ha inoltre permesso la sperimentazione di aree sosta di dimensioni più contenute, spesso a dimensione "familiare" che oggi rappresentano un punto di riferimento per una concezione dell'abitare meno segregante ma al tempo stessa rispettosa delle tradizioni culturali.

La Legge 11/2015 si basa su alcuni **principi e obiettivi**:

1. il superamento delle condizioni che possono determinare esclusione sociale e stigmatizzazione di gruppi e singole persone, garantendo una maggiore coesione sociale e il benessere dell'intera comunità;
2. la promozione delle pari opportunità per le comunità sinte e rom nel quadro dei diritti, dei doveri e delle responsabilità nei confronti della società e delle Istituzioni;
3. il riconoscimento delle identità culturali e sociali di rom e sinti;
4. il sostegno ai processi di autonomia e responsabilizzazione anche con azioni specifiche che siano di supporto alla volontà di cambiamento di singoli, in particolare donne e giovani, famiglie o gruppi;
5. l'adozione di approcci non "etnicizzanti";
6. la realizzazione di progetti e interventi con una prospettiva di medio-lungo periodo tenendo conto delle connessioni tra scuola, formazione, accesso al lavoro, condizioni abitative, salute e qualità di vita;
7. il sostegno alla crescita delle rappresentanze e del dialogo con le istituzioni.

La legge si caratterizza per un intervento normativo "leggero", che ribadisce i **principi dell'inclusione e della non discriminazione** per tutti, facendo riferimento alle norme e alle disposizioni regionali già esistenti nei settori chiave dell'educazione, dell'istruzione, della formazione, del lavoro, dell'abitare e della salute<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Modificata dalla L.R. n. 34/93, dalla L.R. n. 37/94 e dalla L.R. n. 2/03

<http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/norme/regionale/leggi/precedenti-il-1990/l.r.-n.-47-del-23-novembre-1988>

<sup>20</sup> Norme e alle disposizioni regionali già esistenti:

- L.R. 22 dicembre 2009 n. 24 (Legge finanziaria regionale), in particolare l'art. 48 (Parità di accesso ai servizi);
- L.R. 8 agosto 2001, n. 26 (Diritto allo studio ed all'apprendimento per tutta la vita. Abrogazione della Legge regionale 25 maggio 1999, 10);
- L.R. 30 giugno 2003 n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro);
- L.R. 30 giugno 2011, n. 5 (Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale);
- L.R. 27 luglio 2007 n. 15 (Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l'alta formazione);

L'obiettivo della prevenzione e della rimozione di ogni forma di discriminazione (art. 1, c. 2) è stato assunto da tempo dalla Regione Emilia-Romagna.

Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 9, comma 2, della legge regionale n. 24 marzo 2004, n. 5 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri, immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2), che prevede l'istituzione di un Centro regionale contro le discriminazioni, e all'articolo 48 (Parità di accesso ai servizi) della legge regionale 22 dicembre 2009, n. 24 (legge finanziaria 2010), il quale prevede la promozione di azioni positive per il superamento di eventuali condizioni di svantaggio derivanti da pratiche discriminatorie.

**L'intento della legge è quindi riconoscere le identità culturali e sociali di rom e sinti e la loro specificità, promuoverne le pari opportunità, l'uguaglianza e la dignità**, in coerenza con i principi indicati agli articoli 2 e 3 della Costituzione, all'art. 2 della Convenzione ONU per i diritti del fanciullo e all'articolo 6 del Trattato sull'Unione.

L'ottica è favorire l'accesso ai diritti in condizioni di equità nei limiti dettati dalle diverse condizioni giuridiche, attraverso la rimozione di eventuali ostacoli e discriminazioni e mettendo in campo azioni volte a compensare gli svantaggi connessi con l'appartenenza a tale minoranza. L'obiettivo è garantire a rom e sinti le stesse condizioni di partenza, non attraverso politiche specifiche, bensì attraverso il sostegno a processi volti all'emancipazione, all'autonomia e alla responsabilizzazione. Tutto questo si fonda su un patto basato sul rispetto dei doveri nei confronti della società e delle istituzioni.

La legge, come già indicato, sostiene l'applicazione delle disposizioni e delle misure già esistenti per tutte le persone portatrici di forme di fragilità socio-economica.

**Punto centrale è la rimozione di tutti quegli elementi che possono aggravare forme di pregiudizio ed esclusione, a partire dai campi sosta di grandi dimensioni**, che per le loro caratteristiche sono fonte di disagio e di tensione sociale per la cittadinanza, oltre che di stigmatizzazione per chi vi risiede. Il testo riconosce l'esistenza di una diversa concezione "culturale" dell'abitare da parte di alcuni componenti di queste comunità (in particolare i sinti) e prospetta una pluralità di soluzioni che rispettino tali esigenze, pur prevedendo e sollecitando un doveroso cambiamento.

## 5.2. Strumenti di programmazione

La legge regionale 11/2015, individua nella Strategia regionale "lo strumento di indirizzo e programmazione degli interventi per l'inclusione di rom e sinti, articolato nei quattro assi prioritari: istruzione, abitazione, lavoro e salute, declinati anche secondo una prospettiva di genere. La Strategia si raccorda al Piano sociale e sanitario di cui all'art. 27 della L.R. 2/2003 e agli ordinari strumenti di programmazione regionale previsti dalle normative di settore".

Essa delinea un quadro di riferimento regionale e definisce linee di indirizzo e obiettivi:

- per la programmazione regionale di settore, in quanto dovranno essere recepiti e declinati operativamente in riferimento a ciascun asse nell'ambito degli strumenti di programmazione previsti dalle normative di settore, a partire dal Piano sociale e sanitario regionale di cui alla L.R. 2/2003;
- per la programmazione territoriale, in quanto individua obiettivi, soggetti attuatori, azioni e strumenti organizzativi e finanziari da declinare nei Piani di Zona distrettuali per la salute e il benessere, in particolare ai fini del progressivo superamento delle aree sosta.

- 
- L.R. 30 luglio 2015 n. 14 (Disciplina a sostegno dell'inserimento lavorativo e dell'inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari).

Si tratta di un documento trasversale, che si sviluppa lungo le priorità indicate a livello europeo e nazionale e che cerca di cogliere e valorizzare la complessità che caratterizza questo tema.

**Gli interventi a favore di rom e sinti, pur essendo contraddistinti da indubbi tratti di specificità, devono collocarsi nell'ambito del sistema più generale degli interventi attivati da Regione ed Enti locali a contrasto dell'esclusione sociale e della povertà, a sostegno e tutela dei minori e della famiglia, per l' inserimento lavorativo, ecc..**

Lo sforzo è quello di non creare percorsi specifici e separati, ma elaborare strumenti e indicazioni affinché le persone possano accedere a opportunità e diritti garantiti alla generalità della popolazione, esclusivamente in relazione al bisogno espresso.

Con queste premesse **i Comuni sono tenuti ad elaborare e approvare uno specifico programma solo in funzione del processo di progressivo superamento delle aree sosta di grandi dimensioni (e comunque delle situazioni caratterizzate da elevato degrado e precarietà)**, che descriva le soluzioni abitative individuate per ciascun nucleo, le tappe stabilite per la sua attuazione e le azioni di accompagnamento previste nella fase di transizione abitativa.

L'approvazione del "Programma per il superamento delle aree sosta e per l'inclusione di rom e sinti" nell'ambito dei Piani di zona ha un duplice obiettivo:

- garantire coerenza e la necessaria integrazione con il sistema degli interventi e dei servizi territoriali;
- rafforzare e confermare il principio della corresponsabilità dei Comuni e della gestione associata su base distrettuale, anche per tale ambito.

Per i Comuni in cui non è necessario avviare tale processo, l'attivazione di interventi e servizi fa riferimento agli ordinari strumenti e percorsi di programmazione distrettuale in ambito sociale, sanitario, educativo, in relazione ai bisogni individuati.

### **5.3. Partecipazione e governance**

La Legge regionale prevede alcuni livelli di partecipazione e confronto con i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nel tema: Comuni e loro unioni per l'attuazione degli interventi, Difensore civico e Garante per l'infanzia e l'adolescenza regionali, Prefettura - UTG Bologna, Ufficio scolastico regionale, parti sociali, terzo settore e rappresentanze di rom e sinti.

Gli strumenti individuati a tal fine dalla legge sono:

- la **Cabina di regia** per le politiche sociali e sanitarie integrata da rappresentanti della Prefettura di Bologna e dell'Ufficio Scolastico Regionale nonché dal Difensore civico e dal Garante per i minori. Istituita con DGR 2187/2005, è sede di confronto, condivisione e indirizzo politico, esprime parere su documenti e atti di rilievo regionale, svolge ruolo di impulso e coordinamento della programmazione regionale e locale nelle materie attinenti. Si è scelto di non moltiplicare le sedi di confronto politico istituendo un organismo ad hoc, ma di avvalersi di quanto già esistente, provvedendo se necessario alle dovute integrazioni, nell'ottica della semplificazione amministrativa e dell'integrazione delle politiche.
- Il **Tavolo tecnico regionale**, previsto all'art. 2 comma 5 della legge, è composto stabilmente da rappresentanti degli assessorati regionali dei 4 assi (Educazione e Istruzione, Formazione e Lavoro, Salute, Abitare) dei servizi sociali dei Comuni capoluogo e di alcuni Comuni minori, delle organizzazioni del terzo settore impegnate in interventi a favore di rom e sinti. In base ai temi da approfondire si avvale dei contributi di figure esperte tra cui persone appartenenti alle comunità rom e sinte. E' il luogo di confronto, elaborazione, aggiornamento e monitoraggio della Strategia. Ha natura prettamente tecnica e funzione istruttoria rispetto alle scelte di programmazione regionale e di regolazione normativa. E' stato istituito con determinazione del Direttore generale Sanità e politiche sociali e per l'integrazione n. 1158 del 29 gennaio 2016.

Grande rilievo viene dato anche alle rappresentanze di rom e sinti di cui è indispensabile promuovere la crescita (art. 1, c. 3). Data l'importanza e complessità del tema, è previsto uno specifico approfondimento in un successivo paragrafo della Strategia.

#### 5.4. La mediazione

La legge individua quale strumento fondamentale per supportare gli interventi sui nuclei e sui singoli e per favorire le relazioni tra comunità (rom, sinte e maggioritaria), l'utilizzazione di figure per la mediazione culturale, anche appartenenti alle comunità rom e sinte (art. 2, c. 4). La mediazione è infatti indispensabile per rendere maggiormente efficace l'interazione tra comunità e per facilitare il riconoscimento culturale reciproco.

Coerentemente all'approccio della legge, la mediazione rappresenta uno strumento strategico soprattutto per supportare le fasi di transizione (ad esempio dal campo alla casa o dal campo alla microarea) oppure in contesti particolarmente problematici e degradati (in questi casi spesso avvicinandosi molto alle competenze della mediazione dei conflitti); l'obiettivo finale è che il processo di emancipazione e responsabilizzazione delle persone appartenenti a queste comunità renda progressivamente tale strumento non più necessario.

#### 5.5. Il monitoraggio

L'attuazione della legge e della Strategia dovranno essere attentamente monitorate, oltre che attraverso il Tavolo tecnico sopra citato, anche con il supporto di uno specifico **sistema informativo**; quest'ultimo deve essere in grado di restituire costantemente una fotografia aggiornata degli insediamenti presenti in regione e di alcuni elementi qualitativi che, a loro volta, possano fornire spunti per una valutazione del cambiamento nel grado di integrazione o dei presupposti (scolarizzazione, lavoro, salute ecc) in grado di favorirla<sup>21</sup>. La sua realizzazione richiede la fattiva collaborazione dei Comuni per l'aggiornamento tempestivo della banca dati e impegna la Regione a definire report periodici da condividere nell'ambito del Tavolo tecnico.

Esso di fatto è lo strumento quantitativo indispensabile per monitorare il percorso di graduale superamento delle aree sosta nella nostra regione; poiché come detto l'obiettivo più ampio della legge è l'autonomia e l'inclusione sociale delle persone e dei nuclei attraverso percorsi, a tempo determinato, che supportino i nuclei familiari non solo rispetto alla "casa" ma anche e soprattutto rispetto agli altri elementi in grado di incidere sull'integrazione (scuola, lavoro, ecc.). Il sistema informativo dovrà consentire di definire anche indicatori in tal senso.

In prospettiva inoltre è un sistema informativo destinato a "svuotarsi", nella misura in cui i percorsi di fuoriuscita dai campi e di accompagnamento avranno avuto successo.

Per la creazione del sistema informativo, che andrà a sostituire l'attuale sistema del censimento triennale attraverso questionari e che dovrà consentire anche elaborazioni statistiche su base locale, verrà elaborato e condiviso con le Amministrazioni un set minimo di dati quali/quantitativi; una volta a regime, l'assolvimento del debito informativo sarà uno dei prerequisiti per l'accesso ai fondi regionali.

Infine la legge prevede, attraverso **la clausola valutativa** (art. 7, c.1), che l'Assemblea attui un controllo triennale sui risultati; la Giunta è tenuta pertanto a presentare una relazione contenente attività realizzate, soggetti coinvolti, effetti ottenuti.

---

<sup>21</sup> Per quanto concerne gli insediamenti di rom senza fissa dimora, sia regolari (in quanto cittadini italiani o UE o forniti di permesso di soggiorno) sia irregolari, che non vengono rilevati attraverso il monitoraggio regionale, sarà opportuno fare riferimento alla rilevazione promossa da ANCI nell'ambito della Strategia nazionale. Attraverso un questionario on line ANCI-Cittalia hanno avviato a maggio 2014 la rilevazione del numero e delle condizioni degli insediamenti autorizzati e spontanei presenti sul territorio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

## 2

# **Assi di intervento: abitare, istruzione e formazione, lavoro, salute.**

Analisi di contesto, criticità,  
risorse, obiettivi e strumenti, azioni



## Premessa

Come già anticipato i capitoli che seguono sono dedicati ai 4 assi strategici individuati a livello comunitario e ripresi dalla Strategia nazionale.

Si tratta di ambiti di intervento che vanno considerati congiuntamente nella consapevolezza che affrontarli ed investire risorse separatamente non è sufficiente per realizzare gli obiettivi di autonomia e integrazione che la legge regionale 11/2015 e la Strategia si pongono.

Ogni asse è affrontato attraverso una fotografia della situazione attuale, inclusi gli elementi di criticità ma anche le risorse a disposizione. Sulla base di questa analisi vengono individuati gli obiettivi da raggiungere e vengono suggeriti alcuni strumenti; infine, sono indicate specifiche azioni concrete che, ai differenti livelli di competenza, possono essere messe in atto.

Si tratta infatti di una materia che spesso vede confluire e intrecciarsi le competenze di soggetti diversi a differenti livelli: la Regione non può che intervenire esclusivamente all'interno delle proprie prerogative, operando rispetto agli altri soggetti come ente di raccordo e di promozione.

## 1. Analisi di contesto

Come già indicato nelle pagine precedenti in Emilia-Romagna ci sono attualmente 129 aree di sosta. Negli ultimi anni si è assistito ad un consolidamento della situazione: non sono sorte altre aree di sosta pubbliche, alcune sono state chiuse ed altre ristrutturate o messe a norma.

Occorre sottolineare che:

- la comunità sinta e rom non è più definibile come nomade, solo una esigua percentuale conduce infatti uno stile di vita itinerante;
- anche se queste persone vengono spesso identificate come straniere, mentre nella nostra regione circa il 95,9% possiede cittadinanza italiana;
- tali comunità non possono essere considerate come gruppo omogeneo ma rimandano ad una "galassia di minoranze" e di conseguenza le politiche che mirano alla loro inclusione all'interno della società, compresi gli interventi sull'abitare, devono essere articolati sulla base di percorsi individualizzati e a partire da una gamma diversificata di strumenti<sup>22</sup>.

### 1.1. Dai campi ad altre soluzioni abitative

Le aree di sosta attualmente presenti nella nostra regione sono il risultato di un processo avviato nel 1988 con la L.R. 47, "Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna".

La vecchia legge si collocava nel solco tracciato da diverse Regioni tra la seconda metà degli anni '80 e la prima degli anni '90 quando "per sopperire al mancato riconoscimento di RSC come minoranza a livello nazionale, sono state emanate leggi (...) aventi come obiettivo la tutela dei diritti della popolazione rom e sinta"<sup>23</sup>.

La L.R. 47/88 prevedeva la realizzazione da parte dei Comuni di aree sosta (art. 4), aree di transito (art. 5) e aree sosta a destinazione particolare (art. 7). La norma, sostenuta da contributi in conto capitale erogati dalla Regione, ha consentito in questi anni la strutturazione e la gestione dei campi sosta, di cui le amministrazioni hanno mantenuto le condizioni di sicurezza e salubrità necessarie.

Tali aree, nate a partire dalla fine degli anni '80, hanno senza dubbio rappresentato anche per le comunità stesse un miglioramento oggettivo delle condizioni di vita, ma adesso costituiscono realtà non più adeguate alle nuove necessità di integrazione.

I contributi in conto capitale erogati dalla Regione hanno anche consentito in questi anni la sperimentazione di microaree: ciò ha reso possibile la chiusura di alcuni campi di grandi dimensioni, una collocazione più uniforme sui territori comunali e l'avvio di un percorso verso situazioni abitative più funzionali. Ad oggi l'80% dei campi presenti sul territorio regionale accoglie non più di 30 persone<sup>24</sup>.

### 1.2. Le aree private

In regione sono presenti diverse aree private (71 quelle censite dalla rilevazione regionale), principalmente proprietà di sinti. Si tratta di aree spesso "irregolari" in quanto terreni agricoli dove ai sensi delle disposizioni in materia edilizia non vi è il permesso di costruire né di posizionare roulotte<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Da: Quaderni della Difesa civica n. 4/2013: Verso il superamento dei campi nomadi

<sup>23</sup> Da: Quaderni della Difesa civica n. 4/2013: Verso il superamento dei campi nomadi

<sup>24</sup> Rapporto sulla popolazione sinta e rom presente nei campi, nelle aree sosta e transito della Regione-Emilia Romagna, 2014

<sup>25</sup> DPR 380/2001, Testo unico per l'edilizia. L'art. 3, comma 1, lettera e5) recita: sono considerati "interventi di nuova costruzione (...) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte,

L'insediamento dei nuclei familiari ha quindi determinato degli abusi edilizi che, secondo la normativa vigente, devono essere affrontati dapprima con l'ingiunzione del Comune a demolire l'abuso entro 90 giorni, cui fa seguito, in caso di inottemperanza, l'acquisizione dei terreni al patrimonio del Comune stesso.

Una volta applicata la norma si generano però sia gravi problemi per le famiglie, che si ritrovano senza un posto in cui vivere (fra l'altro occorre tenere presente che in questi nuclei sono sempre presenti dei minori), sia per il Comune che deve comunque gestire l'emergenza socio-abitativa che si è determinata, acquisisce la proprietà di lotti di terreno agricolo il cui utilizzo implica una serie di difficoltà burocratico-amministrative, e in alcuni casi deve sostenere le spese di demolizione.

Come evidenziato anche dal precedente "Rapporto sulla popolazione sinta e rom"<sup>26</sup>, le aree private rappresentano per le famiglie un miglioramento oggettivo sia rispetto alla qualità dell'abitare sia rispetto all'integrazione nel tessuto sociale.

### 1.3. Le aree di transito

Dai dati della rilevazione regionale emerge che l'89,1% della popolazione è stabilmente presente nelle aree di sosta. Solo l'1,7% si ferma per periodi brevi (fino a tre mesi).

La progressiva stanzializzazione di questa comunità è dovuta a diversi fattori:

- le sempre più complesse pratiche amministrative da assolvere per ottenere l'autorizzazione alla sosta in aree diverse da quella in cui si risiede;
- la necessità di garantire percorsi di scolarizzazione dei bambini e delle bambine;
- le esperienze lavorative che prevedono continuità di impegno e di presenza nello stesso luogo (i mestieri praticati precedentemente si basavano sulla possibilità di praticare uno stile di vita nomade).

Tali dati e considerazioni evidenziano che lo stile di vita nomade non è più funzionale alla maggior parte di queste comunità facendo di fatto decadere la necessità delle aree di transito di vecchia concezione.

In realtà permane l'esigenza di spostarsi, ma solo per brevi periodi in occasione di eventi familiari importanti (malattie, nascite e morti di parenti) o per mediare i conflitti impossibili da gestire, secondo la cultura sinta e rom, mantenendo nello stesso campo i nuclei in affitto.

Si spostano inoltre da un campo all'altro, sempre per brevi periodi, le giovani coppie: è tradizione infatti che la sposa raggiunga la famiglia dello sposo e che la nuova coppia torni dai genitori della sposa solo alcune volte all'anno.

Le necessità a cui rispondere sono quindi non più affrontabili attraverso le aree di transito così come erano state concepite dalla L.R. 47/1988; inoltre si tratta di aree che richiedono un investimento economico cospicuo da parte delle Amministrazioni che, proprio per le regole e l'estemporaneità (almeno teorica) di utilizzo, devono esercitare un forte monitoraggio.

### 1.4. La casa

Occorre segnalare una differente propensione a vivere in abitazioni in muratura per sinti e rom. Per i primi si registra una generalizzata tendenza al rifiuto di soluzioni abitative tradizionali e, seppure con qualche significativa eccezione, un alto tasso di fallimento degli inserimenti di questo tipo. Tuttavia occorre registrare qualche segnale di cambiamento, soprattutto fra le giovani generazioni.

---

camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee";

<sup>26</sup> Rapporto sulla popolazione sinta e rom presente nei campi, nelle aree sosta e transito della Regione Emilia Romagna, 2011

I rom invece di norma accettano l'opzione dell'abitare in casa, pur manifestando spesso problemi di "tenuta" sia in riferimento agli aspetti economici che a quelli di relazione con il vicinato, esasperati da contesti abitativi complessi (edilizia residenziale pubblica, alloggi sociali, ecc..). In questi casi si è rivelato di fondamentale importanza l'attivazione di un servizio di mediazione e accompagnamento sociale da parte del Comune.

### **1.5. Le tariffe per la fornitura elettrica nelle aree sosta**

Quello delle tariffe per la fornitura di energia elettrica è storicamente un tema delicato, sia per le famiglie residenti nei campi che per le Amministrazioni pubbliche.

L'alimentazione tramite elettricità delle apparecchiature per il riscaldamento e per la fornitura di acqua calda determinano costi rilevanti, tenuto conto anche della dispersione di calore esistente in roulotte e case mobili. Proprio questo fattore ha introdotto la necessità di una tariffazione forfettaria, accompagnata dall'installazione di contatori individuali, quali presupposti fondamentali per sgravare i Comuni dall'onere del pagamento di tutta la fornitura energetica dei campi e per introdurre nel contempo un elemento di responsabilizzazione e autonomizzazione dei nuclei familiari attraverso tariffe economicamente sostenibili.

La situazione in Emilia-Romagna è molto variegata a causa di un insieme di fattori quali la molteplicità di aziende per la fornitura di energia elettrica in conseguenza della liberalizzazione del mercato, l'applicazione disomogenea delle disposizioni dell'Autorità per l'Energia, l'assenza in alcuni campi sosta, anche per le caratteristiche strutturali, di contatori individuali.

L'Autorità dell'energia elettrica negli ultimi anni ha emanato diverse deliberazioni, spesso di segno contrario, ma quella attualmente in vigore, la 294/2012/R/EEL del luglio 2012 (che integra la 38 del febbraio 2012) consente la realizzazione di connessioni temporanee anche destinate ad usi domestici con applicazione di tariffe a forfait.

## **2. Criticità**

In sintesi le criticità rilevate dall'analisi della situazione emiliano-romagnola possono essere così riassunte:

- le aree di grandi dimensioni costituiscono fattori stigmatizzanti e di isolamento sociale e spaziale per le persone che vi risiedono e potenziali fonti di conflittualità con i residenti delle zone limitrofe;
- nei campi la "promiscuità forzata" tra famiglie diverse può ingenerare forti conflittualità interne; inoltre è ostacolo ad una chiara ed univoca assunzione di responsabilità da parte dei nuclei residenti rispetto alla gestione delle aree stesse;
- permangono, sebbene non più connesse al nomadismo, necessità di spostamenti per brevi periodi che vanno garantite evitando il ricorso ad accampamenti abusivi;
- i campi pubblici di grandi dimensioni così come quelli di transito, presentano alti costi gestionali connessi alla necessità delle manutenzioni periodiche volte alla garanzia del requisito della sicurezza e salubrità;
- le tariffazioni a forfait per le forniture di energia elettrica, nel rispetto delle disposizioni vigenti dell'Autorità per l'Energia, sono applicate in modo non omogeneo;
- le aree private, che rappresentano una importante tappa nel percorso di uscita da una logica assistenzialista, sono spesso gravate da irregolarità e abusi edilizi;
- la precarietà lavorativa e la conseguente instabilità del reddito possono determinare casi di morosità nel pagamento sia delle contribuzioni previste nelle aree sosta, sia del canone di locazione nel caso di inserimento in alloggi sociali e di edilizia residenziale pubblica;
- sono frequenti le conflittualità fra nuclei familiari all'interno della realtà condominiale (alloggi sociali, ERP, ecc).

### 3. Risorse

La L.R. 11/2015, partendo dalla lettura del contesto sopra sommariamente descritto, offre importanti strumenti per promuovere un'evoluzione del rapporto fra comunità rom e sinte e comunità maggioritaria, a partire dalla questione dell'abitare che ha fortissime connessioni con la qualità della vita e con le prospettive di cambiamento.

Si pone infatti come obiettivo strategico "il superamento delle aree sosta di grandi dimensioni in quanto fonti di esclusione e discriminazioni, secondo gli indirizzi di cui alla Strategia regionale".

Si tratta evidentemente di un obiettivo complesso e graduale che richiede la costruzione di percorsi di accompagnamento dei nuclei familiari, basati sull'individuazione di risposte non standardizzate ma il più possibile pensate sui singoli casi, verso una pluralità di possibili opzioni abitative, che all'art. 3 comma 1 sono puntualmente richiamate:

- soluzioni insediative innovative di interesse pubblico, quali le microaree familiari, pubbliche e private;
- abitazioni convenzionali;
- sperimentazione di autocostruzione e autorecupero.

La legge quindi non esercita una scelta a priori sulla nuova collocazione dei nuclei familiari, ma **ciascun Comune è chiamato a stabilire se e in che misura attivare diverse soluzioni abitative, che abbiano come comune denominatore la garanzia di standard di sicurezza e vivibilità e sappiano rispettare le concezioni culturali ed ideali di queste comunità.**

Tra queste, la microarea familiare, pubblica o privata, rappresenta l'elemento di novità introdotto dal legislatore e risponde da un lato allo specifico culturale della comunità sinte e rom, (quest'ultima in misura minore) rispetto all'abitare, dall'altro alla necessità di regolarizzare situazioni che, ci dicono le prime esperienze realizzate in Emilia-Romagna, promuovono una maggiore propensione all'autonomia e all'integrazione dei nuclei e contestualmente un minore impegno, anche economico, a carico delle Amministrazioni comunali.

E' opportuno sottolineare che il graduale percorso di superamento delle aree di sosta non ha necessariamente nella microarea il punto di arrivo. L'obiettivo, al contrario, è promuovere un processo dinamico che, a differenza di quanto è accaduto con le aree sosta, non cristallizzi il tema ma sappia accogliere i cambiamenti che si registrano in queste comunità, a partire dalle nuove generazioni, sempre nell'ottica dell'emancipazione e autonomia di persone e nuclei. Per i più giovani infatti esse possono rappresentare una tappa di passaggio e favorire l'eventuale successivo accesso a forme abitative simili a quelle della comunità maggioritaria.

Nuove e diverse forme dell'abitare possono inoltre essere un importante strumento per la promozione di un rapporto di maggiore collaborazione e conoscenza reciproca fra famiglie sinte e rom e cittadinanza.

Per sostenere i Comuni nella fase di prima applicazione della legge la Regione destina risorse, sia in spesa corrente che in conto capitale, compatibilmente alle disponibilità del bilancio regionale, al perseguimento degli obiettivi della L.R. 11/2015, ed in particolare al superamento delle aree sosta di grandi dimensioni. In tal modo si intende sostenere i Comuni sia nell'individuazione e realizzazione delle soluzioni abitative in senso stretto (microaree pubbliche per i nuclei che non dispongono dei mezzi per accedere alle private, autorecupero di immobili in area rurale, ecc.), sia nell'implementazione dei processi di mediazione, sostegno e accompagnamento, necessari soprattutto nei casi di transizione alle forme abitative tradizionali, pubbliche (ERP, alloggi a canone agevolato, ecc.) e private.

Modalità e criteri per la concessione dei contributi vengono stabiliti con successivo e specifico atto della Giunta regionale, dando priorità a Comuni ed unioni che definiscono un programma per il superamento delle aree sosta, come stabilito dalla legge.

## 4. Obiettivi e strumenti

La legge regionale fissa la necessità di partire dalla chiusura dei campi di grandi dimensioni e in generale dalla questione abitativa. Ciò non significa semplicemente agire su questo elemento ma, valutata caso per caso la situazione del singolo nucleo, attivare un accompagnamento che tenga assieme i diversi fattori che concorrono a creare le precondizioni per l'autonomia e la responsabilizzazione: quindi la scuola e la formazione per i minori, l'eventuale regolarizzazione e/o emersione di alcune tipologie di lavoro autonomo, il supporto ad iniziative di imprenditorialità, l'attenzione per la salute, il benessere e la promozione di stili di vita corretti.

Tutto questo senza replicare forme assistenzialistiche sine die ma concordando con i beneficiari un accompagnamento "a scalare". **L'obiettivo finale è che queste persone non siano più in carico ai servizi sociali in quanto rom o sinti ma cittadini come tutti gli altri, di cui i servizi si dovranno occupare solo in occasione di particolari esigenze.**

Con queste premesse ai Comuni compete la definizione di un **"Programma per il superamento delle aree sosta e l'inclusione di rom e sinti"** che tenga conto degli aspetti di trasversalità sopradescritti e dell'obiettivo specifico indicato dalla legge regionale.

L'indicazione contenuta in legge è quella di inserire tale programmazione nell'ambito dei Piani di zona distrettuali per la salute ed il benessere di cui alla LR 2/2003, al fine di promuovere la gestione delle complesse problematiche connesse al superamento di un'area sosta in una logica sovracomunale e di sistema.

Infatti soprattutto i Comuni di piccole/medie dimensioni, caratterizzati da un'alta presenza di nuclei appartenenti a queste comunità, vanno sostenuti a livello di programmazione territoriale con azioni di sistema (sensibilizzazione, antidiscriminazione, ecc...) e percorsi personalizzati di accompagnamento dei nuclei, condivisi e/o co-progettati, anche finanziati attraverso il Fondo sociale locale, soprattutto nella fase di prima attuazione della legge.

L'altro obiettivo della programmazione di zona è garantire la necessaria integrazione tra gli interventi territoriali afferenti ai quattro assi prioritari indicati dalla L.R. n. 11 del 2015 (abitare, salute, educazione e istruzione, formazione e lavoro), soprattutto nel caso di nuclei multiproblematici o ad elevata fragilità, ad esempio con la presenza di disabili, situazioni di grave marginalità, ecc.

Nel "Programma per il superamento delle aree sosta e l'inclusione di rom e sinti" vanno indicate le soluzioni abitative individuate per ciascun nucleo e tempi e modi per la transizione, prevedendo un riferimento puntuale ad eventuali ulteriori adempimenti necessari (di tipo edilizio/urbanistico nel caso delle microaree, ad esempio) e relative scadenze temporali. Ha pertanto una prospettiva pluriennale e può essere aggiornato in base a sostanziali modifiche del quadro degli interventi previsti.

Il **"Programma per il superamento delle aree sosta e l'inclusione di rom e sinti"** in sintesi deve contenere i seguenti elementi minimi:

- individuazione dell'area/delle aree e dei nuclei familiari coinvolti;
- definizione per ciascun nucleo del progetto di uscita dall'area sosta elaborato dai servizi sociali e concordato con gli interessati;
- individuazione delle relative soluzioni abitative e dei tempi e strumenti previsti per la loro implementazione;
- definizione del cronoprogramma del processo di superamento delle aree sosta, che può configurarsi anche come graduale e per step pre-definiti;
- descrizione delle misure di accompagnamento per la transizione abitativa previste e degli interventi di tipo sociale, educativo/formativo, sanitario, ecc. che si intendono attivare;
- previsione di interventi di mediazione sociale e dei conflitti.

Sono interessate a tale processo, e quindi vanno inserite nel programma, tutte le aree che non rispondono ai requisiti di cui alla "Direttiva sui requisiti delle microaree familiari in attuazione dell'art. 3 comma 2 della LR 11/15, approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 43 del 25 gennaio 2016. In alcun modo è ammesso il frazionamento delle aree sosta esistenti, ai fini del raggiungimento del suddetto obiettivo.

**Il programma dovrà essere approvato nell'ambito del Piano di Zona distrettuale per la salute ed il benessere e presentato alla Regione – Assessorato Politiche di welfare e politiche abitative, secondo le modalità ed i tempi previsti dal Piano sociale e sanitario e dalle deliberazioni attuative di programmazione regionale.**

La Regione svolgerà attività di monitoraggio dell'attuazione dei Programmi, anche in relazione al rispetto dei termini individuati dai Comuni in funzione della complessità delle situazioni presenti sul proprio territorio. A tal fine la Regione si avvarrà di apposito sistema informativo attivato presso la Direzione Sanità e politiche sociali e per l'integrazione; i Comuni dovranno garantire l'alimentazione del flusso secondo modalità e scadenze definite nell'ambito del Tavolo tecnico di cui all'art. 2 comma 5 della L.R. 11/2015.

Il superamento dell'attuale sistema di aree pubbliche per la sosta e per la sosta temporanea, previsto dalla LR 47/88, sarà pertanto graduale; ciò richiederà di contemplare tra le azioni da perseguire nella fase transitoria anche quelle volte al mantenimento delle condizioni di sicurezza, igiene e salubrità nelle predette aree, fino a loro esaurimento.

## 5. Azioni

Le azioni relative all'asse ABITARE sono espressamente indicate all'art 3 della L.R. 11/2015:

"La Regione, i Comuni e le loro unioni (...):

- a) sostengono il superamento delle aree sosta di cui all'articolo 4 della legge regionale 23 novembre 1988, n. 47 (Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna) di grandi dimensioni, in quanto fonti di esclusione e discriminazioni, secondo gli indirizzi di cui alla Strategia regionale;
- b) promuovono la sperimentazione e lo sviluppo di soluzioni insediative innovative di interesse pubblico, quali le microaree familiari, pubbliche e private. Tali soluzioni sono disciplinate con atto della Giunta regionale, acquisito il parere degli enti locali in sede di Consiglio delle Autonomie locali, che stabilisce specifici requisiti tecnici connessi alla tutela della dignità della persona, quali la salubrità, l'igiene, la sicurezza, l'accessibilità e l'integrazione, e apposite prescrizioni urbanistiche ed edilizie, nell'osservanza di quanto disposto dai commi 2 e 3;
- c) promuovono processi di transizione alle forme abitative convenzionali;
- d) sostengono iniziative, anche sperimentali, di autocostruzione e auto recupero, nell'ambito di percorsi di accompagnamento all'autonomia socio-economica e abitativa."

La realizzazione è affidata agli Enti locali, nella piena autonomia dell'esercizio delle loro funzioni, sulla base e degli indirizzi e con il supporto della Regione.

Il superamento delle aree sosta di cui alla lettera a), già trattato al paragrafo precedente, rappresenta quindi il punto di partenza per un processo di inclusione sociale fondato sul riconoscimento della dignità delle persone e sul benessere dell'intera comunità.

Deve essere realizzato con la partecipazione attiva dei singoli nuclei alla costruzione del percorso di autonomia e attivando sinergie fra i diversi soggetti e settori coinvolti.

L'individuazione della soluzione più adeguata per ciascun nucleo deve essere il risultato di un'accurata valutazione delle risorse complessivamente a disposizione del nucleo o da esso attivabili, di quelle messe in campo dall'amministrazione comunale e comporta la costruzione di un progetto condiviso che coniughi la dimensione dell'abitare con quella sociale, educativa,

lavorativa e sanitaria, al fine di garantire la sostenibilità nel tempo dei percorsi di autonomia avviati.

### 5.1. Le microaree familiari

La L.R. 47/88 all'art. 7 prevedeva la realizzazione di aree a destinazione particolare, ovvero "aree-sosta aggiuntive attrezzate, sulle cui piazzole, individuate all'interno dell'area, è costituito il diritto reale di superficie in favore dei nomadi che ne facciano richiesta": è questo l'articolo che nella sua interpretazione e declinazione ha consentito soprattutto negli ultimi anni la sperimentazione di microaree da parte dei Comuni di Reggio nell'Emilia<sup>27</sup> e di Modena<sup>28</sup>.

I risultati ottenuti da queste sperimentazioni sono stati il punto di riferimento fondamentale per l'individuazione in legge di una nuova forma insediativa, le microaree familiari, a cui è riconosciuta la capacità di cogliere contestualmente una pluralità di obiettivi:

- rispettano lo specifico culturale, in particolare dei sinti, circa il tema dell'abitare;
- favoriscono l'integrazione sociale, nonché l'autonomia e la responsabilizzazione dei nuclei familiari rispetto alla gestione delle aree in cui vivono;
- riducono la conflittualità interna e la tensione sociale che si crea con la comunità maggioritaria, tipica degli agglomerati di grandi dimensioni;
- rappresentano una riduzione degli costi di gestione per le pubbliche Amministrazioni.

Per tali motivi la legge riconosce alle microaree familiari il carattere di "interesse pubblico" e sulla base di tale specificità è stata costruita una disciplina speciale, definita nei suoi aspetti edilizi, urbanistici, ma anche sociali, dalla direttiva approvata con deliberazione di Giunta regionale n. 43 del 25 gennaio 2016. Per i contenuti più di dettaglio si rimanda a tale atto; in questa sede preme richiamare solo i punti salienti, utili ai fini della programmazione territoriale.

#### 5.1.1. Destinatari delle microaree familiari

Le microaree familiari, pubbliche e private, sono soluzioni insediative destinate ai nuclei composti da persone appartenenti alle comunità rom e sinta, ed eventualmente da altre persone, purché legate da vincolo di matrimonio o convivenza.

Poiché la definizione di **nucleo familiare** nell'ambito della cultura rom e sinta è complessa, in quanto fa sempre riferimento ad un concetto di famiglia allargata in cui convivono più nuclei, si è scelto di utilizzare la normativa esistente in materia di edilizia popolare, che individua puntualmente i legami di parentela ammessi ed eventuali eccezioni, stabilendo comunque un limite legato alla numerosità del nucleo, che di norma è fissata in un massimo di **15 persone**. Si è ritenuto che tale scelta coniugasse l'esigenza di regolamentare le dimensioni del nucleo al fine di evitare di riprodurre le logiche dell'area sosta, seppure su scala ridotta, con la necessità di mantenere una certa elasticità nella definizione del nucleo iniziale avente diritto, stante l'esigenza di gestire in molti casi situazioni di convivenza stabilizzate da anni e caratterizzate da equilibri consolidati.

Anche la modifica del nucleo è subordinata al rispetto di regole stringenti e alla preventiva autorizzazione da parte del Comune, al fine di evitare dinamiche di crescita incontrollate, tali da riproporre situazioni assimilabili a quelle delle aree sosta che si vogliono superare.

#### 5.1.2. Principio di responsabilità

**La realizzazione di microaree ha fra gli obiettivi principali, e contestualmente fra i suoi presupposti, il principio della responsabilizzazione del nucleo.**

Deve sempre essere individuato un unico capofamiglia quale soggetto responsabile della microarea, che si assume obblighi giuridici e impegni attraverso la sottoscrizione di apposita convenzione, relativa sia agli aspetti edilizi-urbanistici che a quelli attinenti l'inclusione sociale e al rispetto di doveri e responsabilità nei confronti della società e delle istituzioni. Tale convenzione è inoltre controfirmata per presa visione dagli altri componenti adulti del nucleo.

---

<sup>27</sup> Progetto "Dal campo alla città".

<sup>28</sup> Il percorso è culminato nel 2007 con la chiusura completa del campo di via Bacciliera, sostituito da 13 aree familiari.



### 5.1.3. Microaree pubbliche e private

La microarea privata è realizzata su terreno privato di proprietà del nucleo.

La microarea pubblica può essere:

- realizzata su terreno di proprietà del Comune e assegnato al nucleo in diritto di superficie;
- realizzata interamente dal Comune e assegnata ai nuclei aventi diritto con contratto di locazione;
- acquisita al patrimonio comunale ai sensi del DPR 380/2001, prima dell'entrata in vigore della L.R. n. 11 del 2015.

Aree pubbliche e private sono sostanzialmente equiparate, in termini di caratteristiche e requisiti nonché di regole generali di gestione.

Per la loro stessa natura le microaree pubbliche, in particolare quelle assegnate con contratto di locazione, appaiono prioritariamente destinate ai nuclei che, per condizione socio-economica, non sono in grado di accedere autonomamente alle microaree private e spesso richiedono un'azione di accompagnamento da parte dei servizi sociali. Va tuttavia sottolineato che, coerentemente a quanto previsto in legge, **le spese di gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria sono in ogni caso poste a carico del nucleo avente diritto. Eventuali esenzioni tariffarie e/o contributi economici per i nuclei in grave difficoltà economica, anche finalizzati al pagamento delle utenze, sono concessi secondo le modalità e i criteri definiti dai regolamenti comunali in vigore per la generalità della popolazione.**

D'altro canto, alla luce del quadro generale di contrazione delle risorse pubbliche, la microarea privata appare uno strumento particolarmente interessante a disposizione dei Comuni per regolarizzare la posizione dei nuclei con un maggior livello di emancipazione.

Questa soluzione rende a tutti gli effetti i nuclei familiari autonomi, sgravando l'Amministrazione da qualsiasi onere e consentendo, contestualmente, di esercitare a pieno le proprie funzioni di governo del territorio. Anche in questo caso, grazie alla procedura urbanistica delineata nella direttiva, il processo è infatti totalmente gestito dal Comune che individua a priori le aree compatibili e adotta lo strumento del permesso a costruire convenzionato per garantire il rispetto di requisiti edilizi e urbanistici definiti.

### 5.1.4. Requisiti delle microaree

La direttiva, a partire dalla situazione esistente e ai fini di agevolarne l'applicazione da parte dei Comuni, individua un set minimo di requisiti urbanistici edilizi per garantire la tutela della salute, sicurezza e dignità delle persone, ma anche per ricondurre le caratteristiche delle microaree allo specifico culturale di questa comunità.

In questa sede si richiama esclusivamente la scelta di individuare quali compatibili con la definizione di microaree solo le soluzioni abitative tradizionali per questa comunità (camper, caravan, roulotte, case mobili, prefabbricati) con l'esclusione di qualsiasi manufatto in muratura, con l'eccezione di quelli esistenti alla data del 1 agosto 2015, per i quali è prevista possibilità di sanatoria. Per le caratteristiche puntuali delle microaree si rimanda al testo della direttiva.

### 5.1.5. Il percorso di realizzazione delle microaree

Come già richiamato, il Comune detiene un ruolo centrale di governo dell'intero percorso, a partire dalla scelta stessa di realizzare le microaree familiari e/o di avvalersi delle altre soluzioni individuate dalla legge.

Condizione indispensabile per il buon esito del percorso è una fattiva e continuativa collaborazione fra competenze del servizio sociale, dei servizi adibiti al governo del territorio (urbanistica, edilizia, ecc.) e della polizia municipale, a partire dalla fase istruttoria per continuare con quella realizzativa e di monitoraggio/controllo.

**Il trasferimento dei nuclei familiari dai campi alle microaree pubbliche deve essere adeguatamente preparato e condiviso con gli interessati e prevedere, in base all'effettivo bisogno, un percorso di accompagnamento integrato (sociale, sanitario, scolastico) nonché azioni di mediazione sociale e dei conflitti con la popolazione confinante.**

Come evidenziato in alcune esperienze<sup>29</sup> è necessario attivare un percorso concordato con le famiglie in un quadro di regole, diritti e doveri: si tratta infatti di investimenti non solo di natura economica ma anche di "immagine" sia verso la comunità rom e sinti che verso quella maggioritaria, una occasione di emancipazione e di decostruzione di stereotipi e pregiudizi.

L'Amministrazione comunale deve verificare il rispetto dei requisiti urbanistici ed edilizi sia in fase di costruzione della microarea che in fase di successiva conduzione; deve inoltre monitorare il rispetto di tutto quanto previsto nella convenzione sopra indicata.

#### 5.1.6. Microaree abusive

Le microaree familiari private, come risulta dall'ultima rilevazione regionale, rappresentano ormai in regione un numero considerevole, superando il 50% del totale delle aree (di queste il 50% sono di proprietà dei sinti e dei rom e 2,8% di proprietà di privati che hanno dato in affitto l'area o l'hanno data in comodato ai sinti/rom).

La maggior parte di queste sono gravate da abusi, in quanto realizzate su terreni agricoli o comunque non compatibili dal punto di vista della classificazione urbanistica.

In attuazione di quanto previsto dalla legge regionale n. 11/2015 infine, la direttiva disciplina il riuso delle microaree familiari realizzate senza titolo precedentemente alla data di entrata in vigore della legge e già acquisite al patrimonio pubblico a seguito di abuso edilizio.

## **5.2. Autocostruzione e autorecupero**

Nella "Comunicazione della Commissione sui servizi sociali di interesse generale nella UE (2006)" fra i servizi sociali viene indicato l' "Housing Sociale, che fornisce abitazione per cittadini svantaggiati o gruppi socialmente meno avvantaggiati".

In Italia esistono già sperimentazioni che, oltre ad individuare diverse strategie e forme dell'abitare, possono sviluppare politiche non assistenziali che valorizzino le risorse e le capacità delle persone. I vantaggi della sperimentazione di esperienze di housing sociale, che prevedano in particolare pratiche di autocostruzione e autorecupero, sono:

- recuperare proprietà pubbliche o utilizzare a fini sociali terreni di proprietà pubblica;
- favorire il protagonismo delle persone coinvolte che, per accedere a queste possibilità, dovranno costituirsi in cooperativa, quindi sperimentare una dimensione auto-imprenditoriale e misurarsi nel lavoro di gruppo;
- includere l'apprendimento di competenze, la formazione di manodopera ampliando così le opportunità di impiego.

Requisito imprescindibile, nel caso specifico di interventi rivolti a queste comunità, è che sia l'autocostruzione che l'autorecupero siano assistite ed accompagnate lungo tutto il processo dall'ente pubblico.

Occorre infatti garantire la cura degli aspetti sociali, organizzativi e tecnici, monitorare e condurre l'iter finanziario e burocratico, le fasi operative di cantiere, il rispetto di tutte le normative e disposizioni in materia edilizia ed urbanistica e soprattutto sostenere percorsi finalizzati all'acquisizione di specifiche competenze da spendere sul mercato del lavoro.

Uno strumento attivabile è il programma sperimentale di autocostruzione di alloggi<sup>30</sup> con cui la Regione Emilia-Romagna si propone di contribuire a dare risposta al bisogno di abitazioni alle famiglie a basso e medio reddito che hanno difficoltà a reperire alloggi a prezzi accessibili. I

---

<sup>29</sup> Comune di Reggio nell'Emilia attraverso fondi UNRAA

<sup>30</sup> Deliberazione della Giunta regionale n. 1712 del 15 novembre 2010 - L.R. n. 24/2001 - Approvazione bando per l'attuazione del programma sperimentale di edilizia residenziale di autocostruzione approvato con deliberazione dell'Assemblea Legislativa n. 18/2010 Deliberazione della Giunta Regionale n. 320 del 14 marzo 2011 (BUR n. 48 del 30 marzo 2011) e L.R. 24/2001. Programma Sperimentale di edilizia residenziale pubblica di autocostruzione. Approvazione della graduatoria proposte di intervento, delle procedure per la gestione del programma e definizione dei requisiti soggettivi.

beneficiari sono i nuclei familiari, in possesso dei requisiti soggettivi, ai quali verranno assegnati in proprietà gli alloggi realizzati in autocostruzione.

### 5.3. Accesso alla casa

L'accesso a forme abitative tipiche della comunità maggioritaria viene già vissuta da alcuni nuclei, non solo rom ma anche sinti, come un processo necessario se non naturale<sup>31</sup>.

Dal punto di vista formale l'accesso all'edilizia sociale o le altre forme di sostegno all'abitare sono garantite in condizioni di parità con gli altri cittadini, in relazione allo status giuridico. La Regione (L.R. n. 24 del 2001, art. 15, comma 1, lettera a) prevede infatti quale requisito il possesso della cittadinanza italiana o altra condizione ad essa equiparata, prevista dalla legislazione vigente. Questo requisito è stato specificato da ultimo dalla D.A.L. n. 15 del 9 giugno 2015<sup>32</sup>, la quale prevede che possono fare domanda, oltre al cittadino italiano e quello di uno Stato aderente all'Unione Europea:

- il familiare di un cittadino dell'Unione Europea non avente la cittadinanza di uno Stato membro regolarmente soggiornante, di cui all'art. 19, del D.lgs. 6 febbraio 2007, n. 30;
- il titolare di protezione internazionale, di cui all'art. 2, del D.lgs. 19 novembre 2007, n. 251 e successive modifiche (status di rifugiato e status di protezione sussidiaria);
- il cittadino straniero titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- il cittadino straniero regolarmente soggiornante in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che eserciti una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.

Sul fronte dell'offerta di alloggi pubblici l'accesso effettivo è però fortemente determinato dai singoli bandi e regolamenti comunali per l'accesso agli alloggi ERP, per l'attribuzione dei punteggi e per la formazione delle graduatorie. Da sottolineare come nell'edilizia popolare sia spesso riscontrabile il limite oggettivo posto dalle dimensioni delle abitazioni, che mal si concilia con le dimensioni dei nuclei familiari di rom e sinti. Per quanto riguarda l'accesso all'edilizia residenziale sociale, è inoltre indispensabile attivare sia un accompagnamento preventivo che un monitoraggio successivo.

Gli strumenti a disposizione sono comunque diversi:

- l'accesso agli alloggi di proprietà pubblica che consiste nell'assegnazione, attraverso bandi comunali, di alloggi di proprietà comunale, la cui gestione è spesso affidata alle Acer, Azienda Casa Emilia-Romagna, organizzata per ambiti provinciali. Il canone di affitto richiesto è determinato, in genere, dal valore dell'immobile e dalla situazione economica degli assegnatari. Esiste però anche una fascia di protezione che garantisce ai meno abbienti particolari condizioni agevolate nella determinazione del canone di locazione, in quanto in tale fascia il canone viene parametrato unicamente in riferimento al reddito e non al valore dell'immobile;
- il fondo per l'affitto, previsto dall'articolo 11 della legge n. 431/98 (la cui erogazione è vincolata dagli stanziamenti nazionali): è uno strumento che costituisce un aiuto per le famiglie che sostengono un canone di locazione. La Regione ripartisce i fondi fra i Comuni, che a loro volta erogano il contributo alle famiglie sulla base della pubblicazione di appositi bandi. L'ultimo stanziamento nazionale è stato assunto con il D.M. 29.01.2015 "Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione" e ha ripartito 100 milioni di euro a livello nazionale. La Regione integra con propri fondi la quota ripartita e a carico del bilancio statale;

---

<sup>31</sup> Si vedano ad esempio le esperienze condotte a Piacenza e Ferrara.

<sup>32</sup> D.A.L. n. 15 del 2015 recante "Specificazione dei requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi di ERP, di cui all'art. 15 della L.R. n. 24 agosto 2001, n. 24, e metodologia per il calcolo dei canoni di ERP."

- il decreto legge 31 agosto 2013, n. 102, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 ottobre 2013, n. 124, ha istituito il fondo nazionale morosità incolpevole allo scopo di aiutare le famiglie che sono soggette ad un procedimento di sfratto per morosità in seguito alla impossibilità di pagare la locazione dovuta ad eventi legati alla crisi economica (licenziamento, cassa integrazione, etc.). La Regione ripartisce i fondi ai Comuni ad Alta Tensione Abitativa (elencati nella delibera CIPE n. 87 del 13/11/2003) che provvedono ad individuare i beneficiari sulla base di criteri definiti dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

Vi è inoltre il sostegno predisposto dalla Regione<sup>33</sup> a favore delle famiglie che, a causa del prolungarsi della crisi economica e occupazionale, riscontrano difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione.

Le risorse regionali<sup>34</sup> vengono concesse agli Enti locali, che devono attivare degli interventi destinati a:

- garantire i crediti assunti dalle banche nei confronti degli inquilini che sottoscrivono con i proprietari degli immobili un'intesa per la sospensione dell'esecuzione delle procedure di sfratto;
- concedere contributi a favore di inquilini che versano in una situazione di inadempienza all'obbligo di pagamento del canone di locazione;
- concedere contributi che favoriscano la permanenza e la mobilità nel settore delle locazioni.

Nell'ambito delle politiche per la casa la Regione si propone di contribuire a soddisfare i bisogni abitativi dei cittadini meno abbienti attraverso differenti misure tra cui i contributi che vengono dati per l'acquisto della prima casa per le giovani coppie (ed altre categorie quali nuclei monoparentali, nuclei numerosi ecc.)<sup>35</sup>.

Questo è un intervento con cui la Regione si propone di sostenere l'acquisto di particolari categorie di cittadini che non dispongono dell'intero ammontare necessario per accedere alla proprietà della prima casa.

Altro strumento a disposizione è rappresentato dalla concessione di abitazioni in locazione o in godimento permanente o a termine, per un periodo massimo di 10 anni, e in proprietà ai soggetti a basso reddito che hanno difficoltà a reperire nel mercato alloggi per uso abitativo primario a canoni accessibili.

Una delle difficoltà è la scarsa conoscenza di queste forme di aiuto e l'azione da promuovere per facilitarne l'accesso è senza dubbio quella della diffusione delle informazioni necessarie e del sostegno nell'adempimento delle procedure.

#### **5.4. Azioni di supporto per la transizione abitativa**

**Qualunque cambiamento di situazione abitativa, sia esso dal campo alla microarea o alla casa, non può prescindere da un supporto alla transizione, calibrato sulle caratteristiche della famiglia, sulla tipologia e nuovo contesto abitativo.**

La buona riuscita di questi processi comporta conseguenze sia sul nucleo interessato (in termini di autostima, integrazione, ampliamento di relazioni ecc), sia sulla possibilità di contribuire a modificare lo stereotipo reciproco tra le diverse comunità.

Tre sono gli elementi essenziali:

<sup>33</sup> Si vedano deliberazioni di Giunta regionale n. 1620 del 2010, n. 2051 del 2011, n. 817 del 2012, n. 1709 del 2013.

<sup>34</sup> La Città Metropolitana di Bologna ha ricevuto nel 2015 € 200.000,00 di fondi regionali da utilizzare nel Protocollo sfratti promosso dalla Prefettura di Bologna, cui ha aderito anche la Regione, ed attivo da diversi anni; sono stati inoltre prorogati al 31/12/2016 l'utilizzo delle economie di alcune Province/Comuni che avevano ricevuto fondi degli anni 2012 e 2013.

<sup>35</sup> Deliberazioni di Giunta Regionale n. 713/2015 e 1571/2015.

- un accompagnamento per rendere sostenibile in una prospettiva di lunga durata l'impatto economico della transizione (pagamento del canone di locazione, delle utenze e delle spese di manutenzione ordinaria);
- un supporto per ricostruire la rete di relazioni attorno alla famiglia che, abbandonando ad esempio il campo, si troverà in un sistema di relazioni sociali completamente differente;
- un'azione di mediazione da svolgere sia nei confronti del nucleo rom o sinto, per facilitare l'adozione di comportamenti in linea con le regole di convivenza e condivisione degli spazi comuni, sia rispetto al contesto abitativo (confinanti nel caso di microaree, vicini e coinquilini nel caso di case e condomini).

### 5.5. Aree per la sosta temporanea

Le aree di transito sono una tipologia prevista dalla L.R. 47/88, poco utilizzata (1 sola area in provincia di Rimini) e che probabilmente oggi non rappresenta più una risposta ai bisogni per cui erano state pensate.

Come già indicato permangono alcune necessità di spostamento che vanno salvaguardate. Oltre alle soluzioni offerte dalle microaree private possono ovviare a queste esigenze anche le cosiddette "aree multifunzionali di interesse generale"<sup>36</sup>.

Si tratta infatti secondo le disposizioni vigenti, di aree attrezzate per la sosta breve, fornite di impianti di fornitura di energia elettrica, di erogazione idrica, di servizi igienici, di lavatoi e vasche, di smaltimento rifiuti.

La regolamentazione delle modalità e dei tempi della sosta nelle suddette aree sono definite dalle Amministrazioni comunali che provvedono anche al funzionamento e alla manutenzione delle aree medesime.

**La LR 11/2015, con l'articolo 6, ha apportato una modifica della LR 13/1999 "Norme in materia di spettacolo" introducendo la possibilità per i Comuni dotati di aree per l'installazione di circhi e spettacoli viaggianti, di realizzare aree di sosta temporanee per gli operatori e gli addetti a tali spettacoli.** Anche in questo caso la regolamentazione di utilizzo e di concorso alle spese è posta in capo alle Amministrazioni stesse.

---

<sup>36</sup> Si veda l'art. 185 del decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285 "Nuovo Codice della Strada" e successive modifiche.

## II. ASSE ISTRUZIONE E FORMAZIONE

### 1. Analisi di contesto e criticità

La scuola è uno degli ambiti di intervento prioritari per la presente Strategia<sup>37</sup>: i minorenni rappresentano infatti quasi il 40% della popolazione complessiva sinta e rom che vive stabilmente sul nostro territorio e scuola e formazione sono gli strumenti chiave per sostenere la crescita delle nuove generazioni.

La storia della scolarizzazione ha evidenziato negli anni alcune criticità che rimangono ancora difficili da trattare. Sono state finora tante le azioni e i progetti attivati a favore della scolarizzazione: buona parte di queste, in particolare nei primi anni dalla creazione delle aree di sosta, sono state iniziative informali di singoli insegnanti motivati e disponibili ad investire anche personalmente sulla relazione con queste comunità. Inoltre, finora, la figura dell'operatore addetto alla gestione dell'area di sosta pubblica ha rappresentato lo strumento più efficace per sostenere la frequenza scolastica, utile a tradurre le istanze della comunità alla scuola e viceversa. Le azioni che hanno dato migliori risultati sono state finora quelle che si sono basate sull'apporto di vari contributi istituzionali e del volontariato<sup>38</sup>.

Malgrado i progressi ancora oggi si riscontra una sostanziale ambivalenza fra il riconoscimento del diritto che i minori hanno di imparare a leggere e a scrivere e il timore che la scuola non si limiti a una trasmissione di nozioni, ma che rappresenti un luogo di educazione integrato nei paradigmi della cultura dominante. Gli adulti raramente partecipano alla vita scolastica dei/le loro figli e figlie dal ritiro della pagella ai colloqui con gli insegnanti. Questa spaccatura fra vita al "campo" e vita scolastica amplifica le differenze esistenti fra educazione formale e educazione informale, imperniata sulla trasmissione dei valori e delle tradizioni della cultura "zingara".

#### 1.1. Iscrizioni, frequenza e abbandono scolastico: i fattori che influenzano la scolarizzazione

Il DPR n. 122 del 2009<sup>39</sup> stabilisce che "ai fini della validità dell'anno per la valutazione degli allievi è richiesta la **frequenza** di almeno tre quarti dell'orario annuale personalizzato" pari al 75% del totale dei giorni previsti dal calendario scolastico.

---

<sup>37</sup> Si segnala il progetto sperimentale nazionale per l'inclusione e l'integrazione di bambini rom, sinti e caminanti, che vede il coinvolgimento anche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, quale Amministrazione chiamata a concorrere alla "Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti 2012-2020".  
<http://www.minori.it/node/4325>

<sup>38</sup> Tra i tanti progetti realizzati occorre segnalare "Il Bersaglio Mobile", frutto di un lavoro interistituzionale, realizzato tra il 2008 e il 2010 dal Cefal di Bologna in partenariato con la Provincia, Assessorato Istruzione, Formazione, Lavoro, Politiche per la sicurezza sul lavoro, l'Ufficio Scolastico Provinciale e il Comune di Bologna.

Il progetto ha sperimentato in due Istituti scolastici comprensivi (scuole elementari e medie) azioni a supporto e percorsi individualizzati quali ad esempio banca ore di alfabetizzazione e supporto allo studio, attività extrascolastiche di conoscenza del territorio, attività orientative e di facilitazione dei passaggi tra scuole di grado diverso, laboratori educativi di contrasto a forme di discriminazione e di valorizzazione delle differenze. Il progetto ha coinvolto attivamente le famiglie, incentivando la relazione con la scuola (tramite colloqui anche con l'ausilio di mediatori e facilitatori, traduzione di modulistica, coinvolgimento in attività laboratoriali), nonché i docenti (con formazione e supporto nell'erogazione di interventi specialistici).

Anche il Progetto "Mondo in classe" realizzato nelle scuole di Casalecchio di Reno (Bo), e collocato all'interno del Patto per la Scuola, si è basato su un sistema formativo integrato tra Amministrazione Comunale e Istituzioni Scolastiche del territorio. Il progetto, attivo dall'anno 2000, prevede l'intervento di operatrici e operatori specializzati in intercultura e ha l'obiettivo di facilitare l'inserimento nel contesto scolastico e territoriale di bambini/e e ragazzi/e rom e migranti e delle loro famiglie, in un'ottica di pari opportunità e di promozione dell'agio scolastico.

<sup>39</sup>DPR n. 122 del 2009 "Regolamento recante coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169."

I minori molte volte non riescono però a mantenere la continuità del percorso scolastico perché condizionata da moltissimi fattori che interagiscono negativamente con la frequenza e quindi con il rendimento complessivo.

La cultura sinta e rom dà grande rilevanza agli eventi che riguardano la comunità: nascite, morti o ospedalizzazioni di parenti tuttora mobilitano gruppi numerosi che per queste circostanze si spostano anche per periodi prolungati e in questi casi la frequenza scolastica non viene garantita.

Lo stesso avviene quando si creano tensioni fra le famiglie e le istituzioni: è possibile in alcuni casi che la frequenza scolastica sia erroneamente considerata "moneta di scambio" per tentare di ottenere benefici e gestire il conflitto con le Istituzioni.

La frequenza scolastica inoltre risulta condizionata da una serie di fattori trasversali come quelli legati all'abitare. È emerso che in molti casi vivere fuori dal campo avrebbe un impatto positivo sulla frequenza scolastica dei minori, pur venendo a mancare il consistente intervento di mediazione degli operatori e delle operatrici che lavorano solitamente all'interno di campi di grandi dimensioni, per far fronte alle varie incombenze legate alla frequenza (comunicazioni scuola famiglia, riammissioni, coordinamento di volontari per il sostegno scolastico ecc).

Il problema dell'**abbandono** scolastico si verifica prevalentemente nella fascia della scuola secondaria di primo grado e negli anni successivi. Nel passaggio dalla scuola primaria a quella secondaria di primo grado si presentano infatti ostacoli legati al precoce avviamento lavorativo, dei ragazzi/e, o al matrimonio, oltre a ostacoli legati alla crescente complessità della scuola.

Per i bambini e le bambine inserite nella scuola primaria il problema dell'abbandono si pone molto meno poiché si tratta di una fascia d'età che rappresenta per la comunità una via di mezzo: non troppo piccoli per staccarli dalle madri, non troppo grandi da prospettare loro il matrimonio (in particolare per i rom) o il lavoro.

## 2. Risorse

La possibilità di acquisire competenze è come noto elemento imprescindibile per costruire le basi di uno sbocco professionale e alla luce delle criticità sopra delineate occorre investire su due versanti:

- la scolarizzazione e la prevenzione dell'abbandono scolastico;
- la formazione professionale dei giovani e delle giovani.

È importante fare leva su alcuni fattori: in primo luogo lavorare sul contesto familiare affinché la scuola assuma il giusto valore di opportunità e di investimento per il futuro.

Da considerare e valorizzare anche il fattore di genere: le bambine e le ragazze normalmente dimostrano una maggiore tenuta ed investono di più sul percorso scolastico, anche se i matrimoni precoci e la maternità determinano l'abbandono spesso definitivo dei contesti formativi.

Inizia però a registrarsi uno spostamento in avanti in senso temporale di eventi come matrimonio e maternità per le giovani e la possibilità di formare le ragazze è più concreta e realizzabile. La formazione può rappresentare una opportunità, se non alternativa almeno complementare, rispetto agli scenari consueti a cui sono indirizzate le donne all'interno di questi gruppi.

Tra gli strumenti operativi a disposizione della scuola, utili a prevenire l'abbandono scolastico dei/delle ragazzi/e sinte e rom, si evidenzia l'indicazione, prevista per tutti gli studenti, della "personalizzazione" degli apprendimenti<sup>40</sup> prevista per tutti gli studenti, innestata nelle attuali

---

<sup>40</sup> Legge 53/2003. Per approfondire si veda anche:

<http://www.istruzioneer.it/bes/>

<http://www3.istruzioneer.it/2013/05/31/bes-alunni-con-bisogni-educativi-speciali-pubblicata-la-nota-dellufficio-scolastico-regionale-per-lemilia-romagna/>

Indicazioni Nazionali per il curricolo del 2012 per la scuola dell'infanzia ed il 1° ciclo di istruzione e nelle Linee guida per le scuole secondarie di 2° grado, differenziate per indirizzi (licei, tecnici, professionali).

I docenti delle scuole dell'Emilia-Romagna hanno consolidata esperienza di personalizzazione e accompagnamento formativo degli studenti rom e sinti, anche attraverso l'azione di sostegno dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna.

Di fondamentale importanza sono anche le iniziative delle amministrazioni comunali a supporto della frequenza scolastica, nell'ambito degli interventi per garantire il diritto allo studio, ai sensi della L.R. 26 del 2001, rivolti a tutti gli alunni (es. servizio di trasporto) o volti a compensare eventuali differenze dovute alle condizioni logistico-abitative e sociali dei minori rom e sinti, nella logica di garantire pari opportunità.

Il secondo ciclo di istruzione e formazione si articola in:

- percorsi di durata quinquennale (licei, istituti tecnici, istituti professionali) al termine dei quali si acquisisce un diploma di istruzione secondaria di secondo grado;
- percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali (leFP)<sup>41</sup>, di competenza regionale, al termine dei quali si acquisisce una qualifica professionale o un diploma professionale.

L'attuale assetto normativo<sup>42</sup> prevede quindi che l'istruzione obbligatoria, impartita per almeno 10 anni, sia finalizzata a conseguire un titolo di studio di scuola secondaria di secondo grado o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età, assolvendo in questo modo al diritto-dovere all'istruzione. Tali titoli, a partire dai 15 anni di età, possono essere conseguiti anche attraverso la stipula di un contratto di **apprendistato di 1° livello**<sup>43</sup>. Al termine dei primi due anni viene rilasciato, su richiesta dello studente, il certificato delle competenze di base acquisite nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

Le qualifiche e diplomi professionali, conseguiti tramite il **sistema di Istruzione e Formazione professionale (leFP)**, sono riconosciuti e spendibili a livello nazionale e comunitario<sup>44</sup>.

In Emilia-Romagna i percorsi leFP sono stati istituiti con Legge regionale n. 5/2011 per garantire un'offerta formativa differenziata e coerente con le esigenze, le specificità e l'identità del sistema economico-produttivo locale.

Questi percorsi triennali prevedono attività di stage, di laboratorio e di tirocinio e si caratterizzano per flessibilità e personalizzazione per tutti gli alunni. Sono realizzati dalle strutture formative accreditate dalla Regione Emilia-Romagna, secondo criteri condivisi a livello nazionale, oppure dagli istituti professionali, in regime di sussidiarietà, se previsto dalla programmazione regionale<sup>45</sup>. Sono fortemente finalizzati al lavoro: dopo un primo anno a scuola, orientativo e sviluppato in stretta sinergia tra l'Istituto professionale o presso l'ente di formazione, scegliendo la modalità formativa più idonea per il conseguimento di una qualifica professionale.

Il **tutoraggio**, che è prassi comune in questa fase della formazione, è in particolare per i ragazzi e le ragazze rom e sinti uno strumento efficace a prevenire l'abbandono scolastico.

---

<http://ww3.istruzioneer.it/2013/08/21/bisogni-educativi-speciali-approfondimenti-sulla-redazione-del-piano-annuale-per-linclusivita/>

<sup>41</sup> Per approfondire si veda anche <http://formazioneelavoro.regione.emilia-romagna.it/iefp>

<sup>42</sup> D.Lgs n.76/2005, D.Lgs n. 226/2005, Legge 296/2006, Legge n. 133/2008, DPR n. 87 del 15 marzo 2010, DPR n. 88 del 15 marzo 2010, DPR n. 89 del 15 marzo 2010, Accordo Conferenza Stato Regioni del 29 aprile 2010 e seguenti.

<sup>43</sup> D.Lgs. 167/2011 art. 3, così come regolato dall'Accordo in Conferenza Stato Regioni del 15 marzo 2012.

<sup>44</sup> In quanto compresi in un apposito Repertorio nazionale, condiviso tra Stato e Regioni con Accordi del 27 luglio 2011 e del 19 gennaio 2012

<sup>45</sup> Ai sensi dell'Intesa in Conferenza unificata del 16 dicembre 2010.



Per favorire il successo formativo di tutti gli allievi, anche di quelli che hanno conseguito in ritardo il titolo conclusivo del primo ciclo di istruzione o pur avendo compiuto 16 anni non lo hanno ancora conseguito e che quindi si trovano ad alto rischio di abbandono o dispersione, entro condizioni ben definite sono stati realizzati specifici **progetti formativi triennali personalizzati**, da svolgersi presso gli enti di formazione in collaborazione con gli Istituti professionali, gli istituti secondari di 1° grado e i Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (C.P.I.A.).

La filosofia dello schema progettuale è quella di condividere, tra Scuole secondarie di 1° grado, enti di formazione e istituti professionali, un approccio basato sulla diagnosi delle competenze effettivamente possedute dal/dalla giovane, nel quadro della verifica congiunta su condizioni motivazionali e percorsi di studio pregressi. Si tratta di sviluppare percorsi flessibili in modalità formative diversificate nel senso della apertura del processo di apprendimento, che può nel tempo essere adeguato e riprogrammato in base agli apprendimenti e ai risultati conseguiti dall'allievo.

Le modalità adottate nei percorsi personalizzati per portare a qualifica i ragazzi maggiormente a rischio di insuccesso, appaiono particolarmente indicate per rispondere ai bisogni dei ragazzi e delle ragazze sinti e rom che più frequentemente presentano difficoltà nei percorsi scolastici.

Per quanto riguarda la **formazione professionale** dei giovani e delle giovani sinti/e e rom non più in età di assolvimento dell'obbligo scolastico, numerose esperienze hanno dato risultati positivi.

Ci si riferisce in modo particolare ai progetti sostenuti dal programma europeo Equal<sup>46</sup> che hanno comportato risultati positivi rispetto alla creazione di nuove reti e connessioni fra ambito formativo e sociale e quindi ad una presa in carico più a vasto raggio; anche se il numero di persone sinte e rom stabilmente collocate nel mondo del lavoro è stato relativamente basso, va tuttavia sottolineato che le persone inserite sono state in prevalenza donne e questo rappresenta in sé un elemento di innovazione e di potenziale crescita per l'intera comunità.

Uno strumento utile è anche **Garanzia Giovani**, il Piano Europeo per la lotta alla disoccupazione giovanile che si pone come obiettivo non solo l'inserimento lavorativo ma anche la formazione continua e l'inclusione sociale delle fasce più svantaggiate fra gli under 25.

Altro strumento utile a promuovere l'inclusione sociale anche dei giovani sinti e rom, è il **Programma Operativo Regionale FSE 2014-2020** che, in una logica di complementarità e integrazione con interventi attuati attraverso un Programma Operativo Nazionale "Inclusione", prevede azioni per le comunità maggiormente emarginate e a rischio di discriminazione per l'accompagnamento al lavoro, comprensivi di interventi di presa in carico globale, interventi di mediazione sociale ed educativa e di misure volte a favorire l'accessibilità e la fruizione dei servizi.

Anche le azioni relative all'**orientamento** (finanziate sia attraverso fondi statali che provinciali e regionali) possono essere considerate, in particolare per rom e sinti, utili strumenti per entrare in contatto e conoscere meglio le regole del mercato del lavoro e per fare un primo bilancio delle proprie competenze.

---

<sup>46</sup> Il progetto "**A kistè ki brava lan u lamsko drom**", si è concluso a maggio 2005 dopo tre anni di sperimentazione ed è stato realizzato con il contributo di una partnership costituita da enti locali, enti di formazione, scuole, università, associazioni imprenditoriali e sindacali, associazioni di volontariato. Le comunità sinte/rom interessate sono state 10, situate a Bologna (Ada Negri, Pianazze, Trebbo, quartieri Navile e Borgo Panigale), in provincia di Bologna (Casalecchio e Malalbergo) e a Piacenza (campo Le Mose). L'esperienza ha visto inizialmente coinvolti 124 sinti e rom di età compresa tra i 15 e i 30 anni. Tra questi ben 76 sono stati protagonisti di percorsi di formazione e di inserimento nel mondo del lavoro (40 sono sinti italiani e rom abruzzesi, mentre 36 sono rom slavi; 40 sono femmine e 36 maschi). Oltre al recupero della scolarità e all'insegnamento della lingua italiana, i corsisti hanno seguito lezioni per alcune professioni specifiche: ciclo-motoriparatore, barista, parrucchiere, elettricista, carrozziere, muratore, igiene e sicurezza ristorazione, assistente al trasporto scolastico, addetto preparazione pasti. In tutto sono state svolte oltre 19.000 ore di formazione.

### 3. Obiettivi e strumenti

L'obiettivo primario della presente Strategia è quello di attivare risposte che modifichino gradualmente la percezione del significato e del valore dell'istruzione. **Dall'essere vissuto come obbligo, la scuola deve trasformarsi in strumento indispensabile per dare alle nuove generazioni i mezzi per accedere al lavoro con maggiori opportunità.**

Occorre dunque prevenire l'abbandono scolastico e rafforzare l'apprendimento innalzando il livello di istruzione all'interno delle comunità. Per ottenere questo risultato è necessario che i progetti per l'integrazione di rom e sinti siano rivolti all'intera comunità scolastica. Una ricerca comparativa sull'inserimento degli alunni ha mostrato come l'efficacia della scolarizzazione sia stata maggiore laddove a scuola i bambini provenienti da queste comunità non sono stati oggetto di misure educative specifiche<sup>47</sup>.

Per ragionare sui processi di scolarizzazione è necessario inoltre non contrapporre il minore alla propria famiglia; se si vuole sostenere la scolarizzazione dei bambini occorre mostrare il vantaggio della formazione anche per i genitori e in questa logica è utile pensare a percorsi di sostegno ed emancipazione mai solo per i bambini ma, differenziati, anche per gli adulti.

Il raggiungimento di questo obiettivo è strettamente legato alla possibilità di creare nuove sinergie fra sistema scolastico, servizi sociali e associazioni di volontariato. Le diverse competenze e i differenti mandati sociali e istituzionali di questi soggetti sono, ancora più in questa fase di riduzione delle risorse, lo strumento da attivare per affrontare in maniera sistemica la complessità del rapporto tra studenti rom e sinti e la scuola.

Nella stessa ottica è necessario verificare anche la possibilità di costruire collaborazioni efficaci con i rappresentanti delle comunità che in qualità di facilitatori possono favorire le relazioni fra comunità e scuola e viceversa.

Per evitare che la scuola diventi un luogo di diffusione degli stereotipi ma anzi si trasformi nel luogo per iniziare a lavorare da subito sulla loro decostruzione, occorre attivare strumenti che favoriscano l'incontro fra i minori, proprio a partire dalle tante differenze che oggi sono uno dei segni strutturali dell'esperienza scolastica.

Per raggiungere questo obiettivo sono utili interventi in ambito scolastico che permettano agli alunni di conoscersi a fondo, iniziando a confrontarsi nel contempo con le differenze, le pluralità e le singolarità. Guardare se stessi e la propria cultura con lo sguardo dell'altro, integrando le differenze, è una esperienza che aiuta in realtà a costruire e rafforzare la propria identità, arricchendola di punti di vista anziché indebolirla.

### 4. Azioni

Tutti gli interventi didattici per gli alunni sinti e rom devono essere organizzati ed improntati tenendo conto delle specificità di questi studenti e al contempo evitando con ogni cautela forme di categorizzazione che invece di favorire l'inserimento si configurerebbero come una forma più evoluta di marginalizzazione.

Si propongono di seguito alcune azioni concrete, già in essere in molte realtà ma da sostenere e diffondere:

**1.** Favorire e sostenere l'accesso alle **scuole dell'infanzia** per favorire l'acquisizione dei primi strumenti per l'apprendimento e la socializzazione.

---

<sup>47</sup> Piasere L., 2007, "Rom, sinti e caminanti nelle scuole italiane: risultati di un progetto di ricerca di etnografia dell'educazione", in Gobbo F. (a cura di), "Processi educativi nelle società multiculturali", CISU, Roma.

- 2.** Ampliare la realizzazione di **piani didattici personalizzati** in collaborazione con i servizi sociali delle amministrazioni comunali avendo particolare attenzione nei confronti delle problematiche legate al genere.
- 3.** Diffondere percorsi educativi rivolti al gruppo classe sulla relazione con la “differenza” che facilitino il **confronto fra culture** e valorizzino il portato di ciascun studente, ivi compresi gli alunni sinti e rom.
- 4.** Sostenere percorsi di **formazione per i docenti e il personale scolastico** sul tema dell’inclusione in collegamento con le azioni del Ministero dell’Istruzione – Ufficio Scolastico Regionale per l’Emilia-Romagna nonché per i formatori della leFP e della formazione professionale.
- 5.** Rafforzare reti e forme stabili di **collaborazione tra amministrazioni locali, scuole, centri di formazione professionale e di leFP**, anche con il contributo del terzo settore, al fine di favorire progettazioni ed interventi integrati.
- 6.** Rendere disponibili alle scuole **facilitatori**, anche sinti e rom, e operatori adeguatamente formati per facilitare il rapporto con le famiglie, favorire la frequenza, prevenire l’abbandono scolastico ecc.
- 7.** Favorire l’apertura della scuola in **orario extrascolastico** per la realizzazione di laboratori che, lavorando sulle competenze relazionali ed espressive, siano in grado di incidere positivamente sulla motivazione e sulla capacità di tenuta nel percorso scolastico. Questa azione deve essere gradualmente favorita rispetto al sostegno presso le comunità (ad esempio aiuto nella realizzazione dei compiti) in quanto strumento che favorisce maggiormente lo scambio e l’integrazione fra pari.
- 8.** Sostenere la frequenza attraverso la predisposizione di servizi da parte dei Comuni per il **trasporto scolastico** o di forme alternative, nell’ottica di garantire pari opportunità di accesso.
- 9.** Sostenere con l’intervento dei servizi sociali la **partecipazione di adulti** rom e sinti a percorsi formativi, in un’ottica di crescita dell’intera comunità.

### III. ASSE LAVORO

#### 1. Analisi di contesto

Il lavoro rappresenta il punto cardine di ogni intervento volto all'inclusione: si tratta infatti di uno strumento di emancipazione che può determinare un significativo cambiamento non solo rispetto alle condizioni di vita oggettive ma anche nella percezione della comunità maggioritaria. Lo stereotipo e l'immaginario collettivo porta a ritenere che le attività svolte dai rom e dai sinti siano spesso completamente illegali. Certamente molti rom e sinti sono inseriti in attività di nicchia, che richiedono un livello bassissimo di professionalizzazione e che si possono svolgere in autonomia, nella maggior parte dei casi in forme irregolari.

Occorre tuttavia sottolineare che svolgere attività in forma irregolare è cosa diversa da svolgerle illegalmente. Nel primo caso la sostanza dell'attività è legale, mentre non rientra entro parametri di legalità il modo o la forma attraverso cui questa viene svolta; nel secondo sono sia il contenuto sia le modalità di svolgimento a non essere legali. Su queste ultime l'unico spazio di intervento è ovviamente quello repressivo mentre sulle prime, verificata la volontà dei singoli lavoratori di accedere a forme regolari di svolgimento della propria attività, possono essere attivate azioni di supporto e accompagnamento<sup>48</sup>.

Gli interventi finora realizzati a favore dell'inserimento lavorativo convergono nel mostrare l'importanza di azioni mirate in maniera esplicita ma non esclusiva, che vedano un forte coinvolgimento delle autorità locali e non solo degli enti che si occupano tradizionalmente di politiche del lavoro, che siano sempre fondati su una partecipazione attiva degli interessati e sul sostegno e l'orientamento, soprattutto dei/le giovani, verso forme di occupazione più stabili e professionalizzanti.

Emerge inoltre l'importanza di investire congiuntamente su uomini e donne, offrendo sempre non un'opportunità di lavoro per nucleo familiare, ma opportunità di lavoro a entrambi i membri di una coppia, per evitare asimmetrie che producono sovente effetti negativi come la sempre maggiore marginalizzazione delle donne all'interno delle mura domestiche<sup>49</sup>.

#### 2. Criticità

Come noto anche la nostra regione non è stata risparmiata dalla crisi che ha fatto scivolare ampi settori della popolazione, talvolta con buoni livelli di scolarizzazione, in condizioni di difficoltà economiche e spesso nella disoccupazione.

Questo contesto ha aggravato condizioni e prospettive di rom e sinti che partono, per molteplici ragioni, da posizioni di ulteriore svantaggio. Si tratta infatti di persone che, in relazione al contesto socio-economico e culturale di appartenenza, devono affrontare innegabili difficoltà ad accedere a tanti settori della vita sociale, di cui il lavoro rappresenta forse quello più problematico.

Solo una progettazione che investa sull'emersione delle attività svolte irregolarmente ma anche sulla formazione delle nuove generazioni è in grado di abbattere le barriere che impediscono tuttora ai rom e ai sinti l'accesso al lavoro. Inoltre tutte le politiche e gli interventi devono essere accompagnate da azioni mirate alla lotta a pregiudizi e stereotipi, che contribuiscono ampiamente a mantenere queste comunità in una condizione di stallo.

---

<sup>48</sup> Si veda ad esempio il D.lgs. 109 del 16/7/2012 per l'emersione dei lavoratori migranti irregolarmente soggiornanti.

<sup>49</sup> Corsi M., Crepaldi C., Samek Lodovici M., Boccagni P., Vasilescu C., 2010, "Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality?", Brussels, European Union.

## 2.1. Lo stile di vita comunitaria e la difficile integrazione con il ritmo del lavoro dipendente

Nella cultura sinti e rom il lavoro era ed è tuttora inteso come collaborazione fra singoli individui che appartengono sia al nucleo familiare sia alla famiglia allargata. Il lavoro inoltre non assume una valenza sociale ed è il compromesso fra la necessità di percepire un reddito e il bisogno di mantenere uno stile di vita coerente con l'ordine di priorità e i valori riconosciuti dalla comunità.

Non essere un lavoratore dipendente permette di non essere eccessivamente coinvolto da regole e logiche "del contesto esterno", diverse da quello familiare. La cultura zingara non appare generalmente compatibile con un inserimento occupazionale basato su una prestazione lavorativa giornaliera da portare avanti secondo un numero costante di ore alle dipendenze di terzi. Le attività tipiche dello spettacolo viaggiante, la vendita di piccoli oggetti (manghèl) così come la raccolta di materiale ferroso, garantiscono invece una organizzazione autonoma dei tempi e delle risorse quotidiane.

E' necessario però considerare che in passato le forme di "lavoro autonomo" erano strettamente connesse al nomadismo; oggi, che questa pratica è ormai in disuso, si registra un crescente interesse, soprattutto da parte delle nuove generazioni, per le opportunità offerte dal lavoro dipendente.

In questi casi la difficoltà a trovare e a mantenere una occupazione è più che altro l'esito di una condizione di minorità, fondata sul consolidarsi di stereotipi reciproci e di processi di discriminazione negativa. Essa trova radicamento nell'immagine del povero, improduttivo e sottoconsumatore, "pericoloso" per definizione, da cui loro stessi faticano ad emanciparsi: è talmente profondo il timore di essere giudicati corrispondenti a questa immagine, che i sinti e rom che lavorano con gruppi di colleghi "gagi" molto spesso si sentono obbligati a nascondere la propria appartenenza culturale.

## 2.2. L'inserimento lavorativo delle donne

Il ruolo della donna mostra aspetti di fragilità che meritano attenzione: le donne sono più a rischio di esclusione dal mercato del lavoro rispetto agli uomini a causa in particolare del ruolo che viene loro affidato fin da piccole che è quello di cura e sostegno alle attività domestiche.

Pur essendo sempre più accettato dalle comunità che le donne svolgano attività lavorative fuori dal "campo", è tuttora molto difficile che queste siano viste come prioritarie rispetto alle esigenze della famiglia allargata.

Cercare e trovare lavoro costituisce pertanto per le donne una transizione particolarmente critica non soltanto sul piano dell'integrazione verso l'esterno, ovvero entro l'organizzazione sociale di accoglienza, ma soprattutto, e in prima istanza, sul piano del riconoscimento verso l'interno, ovvero entro i confini della comunità di appartenenza.

## 2.3. Raccolta materiali ferrosi

La raccolta del ferro vecchio costituisce uno dei lavori tradizionali di queste comunità. Si tratta di un settore in cui convergono le norme in materia di commercio e quelle in materia ambientale: le più recenti disposizioni nazionali<sup>50</sup>, volte a tutelare un settore molto delicato nel nostro paese in

---

<sup>50</sup> Il trasporto rifiuti è sottoposto all'iscrizione all'Albo gestori dei rifiuti, alla tenuta del registro di carico e scarico e al formulario di trasporto dei rifiuti. Ai sensi dell'art. 266 c.5 del D.Lgs. 152/06, (come già previsto nel precedente DLgs n.22/97) queste regole, non si applicano " alle attività di raccolta e trasporto di rifiuti effettuate dai soggetti abilitati allo svolgimento delle attività medesime in forma ambulante, limitatamente ai rifiuti che formano oggetto del loro commercio." Tale disciplina è stata prevista per permettere, senza appesantimenti burocratici, lo svolgimento dell'attività di "commercio ambulante di roba vecchia", " straccivendolo", o per le attività del tipo "svuota-cantine" nell'ambito delle quali, insieme a materiali riutilizzabili o vendibili, vengono prelevati da parte del raccoglitore anche rifiuti. L'abilitazione allo svolgimento dell'attività suddetta, fino all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 114/98, consisteva in un'autorizzazione comunale. Il DLgs n. 114/1998, che disciplina il settore del commercio non fa riferimento al

cui è presente il rischio di infiltrazioni da parte di organizzazioni criminali e dove è necessario contrastare i casi di smaltimento di rifiuti tossici e pericolosi per la salute pubblica, hanno determinato una crescente complessità delle regole da rispettare.

Ciò ha messo automaticamente molti rom e sinti in condizioni di irregolarità, sia per la loro impreparazione a fare fronte a tanti adempimenti burocratici (abilitazione alla raccolta e iscrizione all'albo gestori rifiuti, tenuta dei registri di carico e scarico, gestione partita IVA, iscrizione camera di commercio) sia per gli oneri che l'esercizio di questa attività in modo regolare comporta (pagamento commercialista, acquisto e mantenimento di mezzi di trasporto a norma di legge).

Di fatto le norme rese necessarie per questo settore di mercato (ma che hanno interessato ad esempio anche l'attività degli svuota-cantine), pone le categorie più fragili e meno organizzate ad operare in condizioni di marginalità, in contesti sempre più residuali e fuori dal sistema di regole vigenti. La materia complessiva è regolata da disposizioni nazionali su cui quindi la Regione Emilia-Romagna e gli Enti Locali non possiedono una titolarità di intervento diretta; ciò che può essere attivato in questo ambito consiste quindi in azioni di sostegno e di accompagnamento dei percorsi di emersione.

## 2.4. Spettacoli viaggianti

Secondo il "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia"<sup>51</sup>, fino a 50 anni fa e concentrati soprattutto nel centro e nord Italia, erano 30.000 i sinti occupati nel settore dello spettacolo viaggiante, ovvero circhi, giostre e luna park. Si tratta probabilmente del "lavoro tradizionale" per eccellenza della cultura sinta ed è stato a lungo una importantissima fonte di sostentamento e indipendenza per numerose famiglie.

Oggi, anche sulla spinta della radicale modificazione dei luoghi e delle forme del divertimento, questo tipo di offerta vive una grave crisi, probabilmente difficile da sanare anche in prospettiva.

Per cercare di fare fronte alle difficoltà crescenti del settore sono molte le richieste avanzate dalle rappresentanze dei sinti giostrai: tra queste la concessione di aree non eccessivamente dislocate, la riduzione delle tariffe per l'energia elettrica, la concessione di un contributo fisso annuale per la manutenzione dei mezzi, il pagamento di oneri proporzionati alle dimensioni dell'attività al fine di non penalizzare gli esercenti più piccoli.

La materia dello spettacolo viaggiante è normata dalla legge 18 marzo 1968, n. 337, "Disposizioni sui circhi equestri e sullo spettacolo viaggiante" che all'articolo 1 recita "Lo Stato riconosce la funzione sociale dei circhi equestri e dello spettacolo viaggiante. Pertanto sostiene il consolidamento e lo sviluppo del settore." La legge tocca molte delle criticità sopra indicate: demanda ai Comuni l'individuazione, attraverso propri atti, delle aree preposte alle installazioni

---

commercio ambulante e all'art.4 definisce cosa si intende per commercio all'ingrosso e commercio al dettaglio. Inoltre per "vendita itinerante" si intende la vendita su suolo pubblico di beni al consumatore finale (quindi al dettaglio). Per svolgere quest'attività è prevista un'autorizzazione comunale che però ha validità in tutta Italia. A tutt'oggi non essendoci chiarezza in merito, molti comuni rilasciano autorizzazioni al commercio su area pubblica in forma itinerante, che viene però utilizzata come abilitante per lo svolgimento dell'attività di raccolta rifiuti in forma ambulante, prevista all'art. 266 comma 5. In questo clima di incertezza derivante dalla lettura congiunta delle norme sul commercio e sui rifiuti (art. 266 comma 5 del D.Lgs. 152/06), le aziende di recupero, alla luce degli stringenti controlli (incrementati dai numerosi furti che si stanno verificando nell'ultimo periodo) stanno limitando il ritiro di tali rifiuti da operatori senza autorizzazioni. Ciò ha creato criticità sia tra i recuperatori che tra gli operatori del "commercio ambulante di rifiuti". Le associazioni di categoria chiedono un indirizzo regionale e nazionale omogeneo e segnalano in particolare l'elevazione di verbali nei confronti di recuperatori per il ritiro di questo materiale. Inoltre, a complicare il quadro, alcune recenti sentenze della Corte di Cassazione (Cass. Pen. Sez. Terza 17/2/2012 n. 6602, Cass. Pen. Sez. Terza 10/7/2012 n. 27290) che hanno introdotto il principio dell'inidoneità della semplice "licenza comunale" all'esercizio del commercio ambulante di rifiuti. (nota della Regione Piemonte, Direzione Ambiente, dott.ssa A. Milone, condivisa dalle Regioni in sede di Commissione Ambiente ed Energia).

<sup>51</sup> "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia", Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela dei diritti umani

(art. 9) nonché la definizione delle tariffe per l'utilizzo del suolo pubblico (art.11); stabilisce che l'energia elettrica utilizzata per queste installazioni sia di tipo industriale (art. 14) e prevede la "concessione di contributi straordinari agli esercenti dei circhi equestri e dello spettacolo viaggiante, a titolo di concorso nelle spese di ricostituzione, con gli eventuali ammodernamenti, degli impianti distrutti o danneggiati per effetto di eventi fortuiti, nonché per particolari accertate difficoltà di gestione (art. 19).

I contributi per le attività circensi sono erogati direttamente dal Ministero dei Beni delle Attività culturali e del Turismo nell'ambito del F.U.S., Fondo Unico per lo Spettacolo<sup>52</sup>. Le modalità sono regolamentate attraverso il decreto del 1° luglio 2014. "Nuovi criteri per l'erogazione e modalità per la liquidazione e l'anticipazione di contributi allo spettacolo dal vivo, a valere sul Fondo unico per lo spettacolo, di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163", in cui si definiscono criteri e modalità di concessione dei contributi.

Il Decreto conferma la possibilità di sostenere le attività delle imprese di spettacolo viaggiante attraverso contributi per acquisto di nuove attrazioni, impianti, macchinari, attrezzature e beni strumentali (art. 35). Inoltre, sempre nell'ambito della gestione del FUS, lo Stato prevede una copertura dei rischi che corrono tali imprese a causa di eventi fortuiti, creando un fondo per la ricostituzione di impianti distrutti o danneggiati.

Infine i Comuni, ai sensi dell'art.38 del decreto citato, in analogia a tutti i soggetti privati e pubblici proprietari di aree, possono richiedere contributi per la strutturazione di aree attrezzate per l'attività circense e di spettacolo viaggiante.

La legge regionale 5 luglio 1999, n. 13 "Norme in materia di spettacolo" pone in capo ai Comuni: il sostegno alle attività di spettacolo in generale, nell'ambito della programmazione regionale; le funzioni amministrative previste dalla normativa nazionale relativa agli spettacoli di arte varia, alle attività circensi e agli spettacoli viaggianti; la predisposizione, il restauro, l'adeguamento e la qualificazione di sedi ed attrezzature destinate alle attività di spettacolo (art. 3 c.3).

**La Regione Emilia-Romagna sta predisponendo il nuovo Programma in materia di spettacolo, col quale definirà, tra l'altro, gli indirizzi per gli interventi regionali a sostegno degli investimenti per il triennio 2016-2018. La L.R. 11/2015 "Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti" con l'art. 6 è comunque intervenuta sulla L.R. 13/1999 modificando l'art. 3, c.4: è stata data l'indicazione ai Comuni e alle loro Unioni di prevedere, oltre alle aree adibite agli spettacoli viaggianti, anche aree di sosta temporanee che garantiscano - previo rispetto delle regolamentazioni e pagamento delle spese - la permanenza dei giostrai per il periodo necessario.**

### 3. Risorse

Uno degli elementi più importanti è senz'altro cogliere e valorizzare il desiderio di cambiamento che un numero sempre maggiore di persone tende a manifestare. Ci si riferisce in prima istanza alle nuove generazioni e alle donne, ma anche a chi vorrebbe proseguire in una delle attività tradizionali stando però all'interno del quadro di regole vigenti.

Queste ultime attività infatti stanno segnando il passo rispetto ai vincoli sempre più rigidi del mercato e della competitività ma i margini, ancora oggi rimasti, vanno comunque salvaguardati attraverso azioni di supporto, nei limiti ovviamente delle competenze riservate alle amministrazioni locali.

I rom e i sinti, come ogni persona, sono portatori di competenze e di capacità, prima ancora che di bisogni e problemi. Qualsiasi politica attiva deve quindi partire dalle potenzialità e dalle aspirazioni di ciascun individuo coinvolto. A titolo di esempio le competenze legate alla raccolta dei rifiuti ferrosi e alla capacità di distinguere in questo ambito le varie categorie riciclabili e non

---

<sup>52</sup> Il Fondo Unico per lo Spettacolo, istituito con l'articolo 1 della legge 30 aprile 1985, n. 163, finanzia i seguenti settori: musica, teatro, danza, circhi e spettacoli viaggianti.

(rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche - RAEE, autoveicoli, materiali metallici, piombo, rame ecc.), potrebbe essere una risorsa da sfruttare e da potenziare promuovendo attività alternative e innovative nell'ambito dell'ecologia e dell'economia sostenibile.

Una risorsa è certamente rappresentata dalla legge regionale n. 14/2015 "Disciplina a sostegno dell'**inserimento lavorativo** e dell'**inclusione sociale delle persone in condizione di fragilità e vulnerabilità**, attraverso l'integrazione tra i servizi pubblici del lavoro, sociali e sanitari" destinata alle persone che vivono le problematiche derivanti dall'essere disoccupati o inoccupati e contemporaneamente con difficoltà di natura sociale o sanitaria. Rom e sinti spesso rientrano pienamente in questa casistica e possono quindi usufruire di quanto la legge regionale mette a disposizione programmi personalizzati che valorizzino le funzionalità della persona e attivino i sostegni necessari, con l'obiettivo di superare o ridurre in modo significativo le fragilità rilevate.

Diversi gli strumenti attivabili grazie alla LR 14/2015: orientamento, formazione, tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, inserimento lavorativo attraverso buoni contratti di lavoro, percorsi di lavoro autonomo; per quest'ultimo è previsto il ricorso a forme di sostegno quali gli incubatori e il microcredito.

Di grande interesse la nuova tipologia di **tirocinio** istituita dalla legge per le persone particolarmente vulnerabili e distanti dal mercato del lavoro, prese in carico dai servizi sociali e/o sanitari. Si tratta dei tirocini di orientamento, formazione e inserimento o reinserimento (cosiddetti di tipo "D") che mirano al rafforzamento dell'autonomia delle persone, alla loro riabilitazione e inclusione. Il tirocinio, che viene finalizzato all'acquisizione di competenze socio-relazionali e tecnico-professionali e che è basato su progetti personalizzati, dura due anni ma può essere prorogato se il servizio pubblico lo ritiene necessario ai fini dell'integrazione lavorativa della persona che lo sta svolgendo. Il tirocinante ha diritto a un'indennità, come previsto dalla legge regionale sui tirocini, e la somma di norma viene corrisposta dal soggetto pubblico che ha in carico l'utente.

Da sottolineare come la LR 14/2015 presenti molti elementi comuni con la Strategia regionale tra cui l'integrazione tra gli interventi, il ricorso alle risorse di rete e l'assunzione di impegni da parte dei servizi.

In considerazione della condizione di maggiore svantaggio rispetto all'accesso al mercato del lavoro possono anche essere valorizzate forme di sostegno particolari come ad esempio quelle previste dal Regolamento CE 800/08 che riguarda gli "**aiuti compatibili con il mercato comune**" ed indica le categorie di lavoratori per i quali le imprese possono ottenere deroghe e/o vantaggi in relazione alla erogazione di aiuti economici pubblici senza incorrere nella condizione di "concorrenza sleale"<sup>53</sup>.

Nella **Programmazione del FSE** per il periodo 2014 – 2020 viene dato un forte risalto al tema dell'inclusione sociale delle fasce maggiormente svantaggiate della popolazione.

Una delle linee di indirizzo della Regione Emilia-Romagna per la nuova programmazione consiste nello sviluppo di strategie volte a dare risposte in tempi brevi alle situazioni di maggiore criticità sociale ed economica attraverso:

---

<sup>53</sup> E' considerato "lavoratore svantaggiato" chiunque rientri in una delle seguenti categorie:

a) chi non ha un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi (è considerato lavoratore "molto svantaggiato" chi è senza lavoro da almeno 24 mesi);

b) chi non possiede un diploma di scuola media superiore o professionale;

c) lavoratori che hanno superato i 50 anni di età;

d) adulti che vivono soli con una o più persone a carico;

e) lavoratori occupati in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 % la disparità media uomo-donna;

f) membri di una minoranza nazionale che hanno necessità di consolidare le proprie esperienze in termini di conoscenze linguistiche, di formazione professionale o di lavoro.

Le categorie a) – b) – e) sono recepite dal DM Lavoro del 20 marzo 2013 che apporta ulteriori specifiche.



- azioni integrate di orientamento, formazione e servizi per garantire l'inserimento nel mercato del lavoro;
- azioni integrate per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità;
- azioni di mobilità per la formazione e il lavoro;
- azioni volte a sostenere la ricollocazione dei lavoratori che rischiano di essere espulsi dal mercato del lavoro o che già hanno perso un'occupazione;
- promozione di misure di conciliazione;
- incentivi all'assunzione sulla base di quanto disposto dalla legge regionale 17/2005;
- tirocini sulla base di quanto disposto dalla legge regionale 7/2013;
- azioni integrate di orientamento, formazione e servizi per garantire l'inserimento nel mercato del lavoro.

Nell'ambito della formazione e dell'inserimento lavorativo inoltre in questi anni sono state attuate alcune iniziative sia direttamente indirizzate al target, sia attività genericamente rivolte alla popolazione a rischio di emarginazione e alle fasce svantaggiate tra le quali anche le persone rom e sinte. Le attività, consistite in percorsi formativi e in tirocini lavorativi, sono state programmate e finanziate dalle Amministrazioni Provinciali tramite il FSE<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Tra il 2007 e il 2010 sono stati realizzati 7 percorsi di formazione e tirocini per l'inserimento lavorativo con un costo complessivo di 389.714,00 euro, con 185 partecipanti, di cui 26 formatori. Altre 50 persone sono poi state inserite in attività per svantaggiati. Nella programmazione FSE 2007-2013 sono stati previsti complessivamente 11 progetti che coinvolgono anche i Rom, mentre sono i stati i progetti esclusivamente rivolti a loro, oppure fortemente targettizzati. Nessun progetto è stato finanziato nel 2011.

1. Progetto FSE (Asse III) "Vendita e assistenza al cliente per ragazzi a rischio di devianza: percorso formativo per la certificazione di competenze" (Inserimento e reinserimento di persone in condizione di svantaggio nel mercato del lavoro) - 2008-78/MO Si è trattato di un intervento per l'inserimento lavorativo di 12 ragazze/i sinti a rischio di devianza. L'obiettivo era l'acquisizione di capacità e competenze sulle modalità comportamentali da tenere nei rapporti con il cliente e nella relazione con il pubblico più in generale, utili a riconoscere loro la Certificazione di competenza "Vendita e Assistenza Clienti" prevista dal Sistema Regionale delle Qualifiche per la figura professionale dell'Operatore del Punto Vendita.

2. Progetto FSE (Asse III) - "Appese ad un filo": percorso formativo di continuazione per lo sviluppo di competenze in materia di taglio e cucito 2010-641/FE. L'obiettivo è stato quello di fornire, alle 12 donne sinte partecipanti, competenze per creare una propria linea di prodotti tessili, a partire dall'usato da riadattare e a informarle circa il valore della creazione di impresa in termini di impegno personale ed economico.

3. Progetto FSE (ASSE III) "Sinti e Rom 2 - Percorsi di tirocinio formativo" - 2010-1115/RER. L'intervento, realizzato nei territori di Piacenza, Reggio Emilia, Modena e Bologna, era rivolto a 35 giovani ed adulti sinti e rom. Sono stati attivati tirocini formativi personalizzati, sostenuti con attività di tutoring anche in azienda, per facilitare l'apprendimento sia tecnico che delle regole che governano il lavoro. E' stata inoltre realizzata un'offerta integrata di attività di transizione al lavoro con lo scopo di rispondere ai fabbisogni dei beneficiari, valorizzare significative competenze e abilità e ridurre le barriere e i pregiudizi reciproci.

4. Progetto FSE (ASSE III) "Sinti e Rom 2 - Laboratorio di orientamento e transizione al lavoro" - 2010-1114/RER. L'intervento è consistito nella realizzazione di un laboratorio di orientamento e transizione al lavoro per l'inserimento nel mondo del lavoro, da un lato, in modo consapevole rispetto alle proprie competenze grazie alla costruzione di un'identità professionale individuale; dall'altro, in modo maggiormente qualificato, grazie alla possibilità di acquisire nuove competenze funzionali.

5. Progetto FSE (ASSE I) "L'operatore esperto nel lavoro con i nomadi" 2009-791/BO. Il percorso è stato rivolto agli operatori impegnati nei campi con una formazione prevalente da educatore professionale per favorire l'acquisizione di competenze aggiuntive rispetto ad un target di utenza non standard, all'orientamento relazionale nei confronti degli altri attori del territorio e alle modalità di gestione dei rapporti in ambienti non formalizzati.

6. Progetto EQUAL "A kiste` ki braval an u lambsko drom - A cavallo del vento verso il lungo cammino" (IT-G-EMI- 007) (2002 - 2005) e Progetto EQUAL "Il lungo cammino dei sinti e dei rom: percorsi verso il lavoro" (2005 - 2008) Si tratta di due progetti EQUAL finanziati in due fasi successive con ente capofila la Regione Emilia-Romagna.

Il primo era mirato a fornire ai giovani sinti e rom di Bologna e Piacenza la possibilità di accedere a percorsi professionalizzanti, individuando strategie formative e di inserimento lavorativo innovative, individualizzate e basate sulla formazione in situazione. La successiva esperienza era finalizzata alla messa a sistema degli interventi formativi. Sono stati effettuati 14 inserimenti lavorativi (4 collaborazioni, 1 contratto di apprendistato, 4 a tempo determinato, 5 a tempo indeterminato).

E' importante che la formazione professionale, quando necessaria, sia sempre strettamente collegata con opportunità di inserimento lavorativo, finalizzata quindi ad progetto occupazionale o imprenditoriale già formulato.

La nuova programmazione FSE fonda le proprie iniziative sull'infrastruttura educativa regionale che offre diverse opportunità per elevare le competenze generali delle persone, e ampliare le opportunità di acquisizione di una qualifica professionale, fornendo una risposta coerente ai fabbisogni formativi e professionali dei territori. Si svilupperanno quindi:

- azioni formative e di accompagnamento per il conseguimento di un livello minimo di competenze necessario per favorire l'inserimento lavorativo;
- percorsi di raccordo tra i diversi segmenti del sistema educativo e il mondo del lavoro e di transizione e mobilità professionale.

Infine, una ulteriore risorsa è rappresentata da "**Garanzia giovani**"<sup>55</sup> (vd anche capitolo "istruzione e formazione"), un programma che l'Emilia-Romagna sta utilizzando per aumentare le competenze dei giovani, contrastare la disoccupazione e innalzare la competitività del territorio premiando le imprese che investono sui giovani e sulla loro formazione.

## 4. Obiettivi e strumenti

Dal punto di vista metodologico qualsiasi azione volta alla compensazione degli svantaggi nell'accesso al lavoro (o alla sua qualificazione) ha come premessa l'ascolto, l'interlocuzione diretta e l'attivazione di percorsi condivisi incentrati sulla condivisione delle responsabilità.

Anche in relazione alle condizioni di fragilità rispetto alle opportunità di ingresso nel mercato del lavoro, è indispensabile, in taluni casi, prevedere veri e propri progetti personalizzati.

Tra gli obiettivi si individuano tutti quegli interventi volti a:

- sviluppare percorsi che valorizzino le competenze presenti;
- promuovere interventi professionalizzanti soprattutto rivolti alle nuove generazioni;
- favorire l'emersione e la qualificazione di alcune attività anche in settori diversi da quelli tradizionali, attraverso azioni di sostegno all'attività imprenditoriale e/o tese a favorire le integrazioni dei lavoratori all'interno di realtà economiche già consolidate;
- ridurre pregiudizi e discriminazioni al fine di creare pari opportunità di accesso al lavoro;
- incentivare le integrazioni tra risorse pubbliche e private nell'ottica di ridurre sovrapposizioni di attività e favorire una maggiore efficacia progettuale.

## 5. Azioni

- 1.** Attivazione di **interventi individualizzati**, soprattutto rivolti a giovani e donne che, a partire da attitudini e risorse personali, strutturino percorsi formativi e di apprendimento indirizzati a specifici sbocchi occupazionali.
- 2.** Supporto all'**auto imprenditorialità**, sia in settori nuovi che in quelli tradizionali, attraverso: formazione mirata, accrescimento delle competenze, aggiornamento, start-up di impresa, attivazione di forme di garanzia per l'accesso al credito e percorsi di sostegno, accompagnamento (es. consulenze per la corretta gestione fiscale e burocratica dell'attività lavorativa, mediazione con i soggetti erogatori di beni, servizi e prestazioni per l'applicazione delle tariffe agevolate ecc).

---

<sup>55</sup> D.G.R. n. 475 del 7/04/2014 "Approvazione dello schema di convenzione tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Regione Emilia-Romagna – Programma operativo nazionale per l'attuazione delle iniziative europee per l'occupazione dei giovani. Approvazione proposta di piano regionale di attuazione" -

<http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/primo-piano/garanzia-giovani-al-via-in-emilia-romagna-dal-1maggio>

3. Sostegno all'assorbimento dei lavoratori nel settore della **raccolta e recupero del materiale ferroso** in cooperative sociali già attive, al fine di ammortizzare i costi di gestione e integrare questa attività all'interno di altri ambiti di intervento; inoltre molti lavoratori possono essere eventualmente riqualificati sul lavoro e gradualmente indirizzati verso altri settori.
4. Sostegno all'avvio di nuovi rami d'impresa cooperativa e alla formazione di nuove figure professionali nei **settori contigui ai lavori tradizionali** come ad esempio quello della valorizzazione e riciclo dei rifiuti<sup>56</sup>.
5. Utilizzazione in forma sperimentale di **contratti di lavoro** che favoriscano la tenuta e il rispetto di tempi e modi richiesti dal sistema produttivo (es part time verticali e orizzontali).
6. Ricorso alle forme di somministrazione di **lavoro temporaneo** previste dalla normativa vigente che consentano una occupazione e remunerazione regolari per attività limitate nel tempo e nella durata (es. voucher INPS).
7. Aggiornamento da parte delle Amministrazioni comunali degli elenchi delle **aree per giostrai**, parchi di divertimento e/o adibiti all'installazione dei circhi evitando che siano collocati in aree troppo periferiche. Determinazione di tariffe per l'utilizzo del suolo pubblico che siano proporzionali allo spazio occupato e ai giorni di spettacolo. Creazione di **aree di sosta temporanee** per la permanenza di giostrai ecc.
8. Sollecitazione in sede nazionale verso i ministeri competenti per semplificare e chiarire le **disposizioni in materia di raccolta e recupero metalli**<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> Si veda il progetto di SIFOR - Sistema Formativo Riuso - Programma Leonardo da Vinci TRANSFER OF INNOVATION.

<sup>57</sup> Si veda la proposta della Regione Piemonte approvata in Commissione Ambiente ed Energia volta a sollecitare l'emanazione di una circolare/indicazione in merito all'art.266 c.5, volta a chiarire la dizione "commercio ambulante", limitandone eventualmente l'applicazione esclusivamente in caso di trasporto di modeste quantità (previa quantificazione delle stesse); emanazione di una deliberazione dell'Albo gestori ambientali, per la creazione di una categoria di trasporto semplificata rispetto alla procedura ordinaria, che permetta la tracciabilità del rifiuto.

## IV. ASSE SALUTE

### 1. Analisi di contesto

Come noto la salute delle persone è fortemente influenzata da fattori socioeconomici e di contesto, pertanto condizioni di lavoro e di vita disagiate, povertà, esclusione sociale e discriminazione possono incidere sulle differenze nella severità e occorrenza delle malattie di queste comunità rispetto a quella maggioritaria.

In generale si evidenzia infatti una condizione di salute più precaria, causata dall'intreccio di diversi fattori: la mancanza di una educazione sanitaria, l'adozione di stili di vita poco confacenti al mantenimento di una buona condizione psico-fisica, l'eventuale abuso di alcool e di sostanze, la difficoltà di approcciarsi ai servizi anche in relazione ai tempi e modi di accesso, i problemi comunicativi e relazionali sia da parte di rom e sinti che da parte degli operatori sanitari.

Tutti questi elementi concorrono a spiegare perché si tratti di comunità che, pur a fronte di un alto tasso di natalità, registrano basse aspettative di vita, di 10-15 anni inferiori a quelle del resto d'Europa.

In Italia la percentuale degli ultrasessantenni rom o sinti è pari allo 0,3%, poco meno di un decimo della media nazionale per lo stesso gruppo di età (25%)<sup>58</sup>.

#### 1.1. Condizione giuridica e accesso al servizio sanitario

L'accesso alle prestazioni sanitarie è strettamente correlato alle differenti condizioni giuridiche: in Emilia-Romagna il 95,9% è rappresentato da cittadini italiani (siano sinti o rom, ad esempio abruzzesi) e in quanto tali hanno accesso a tutti i servizi e le prestazioni previsti dal servizio sanitario nazionale.

Il 3,4% proviene da paesi extracomunitari come la Macedonia, la Serbia e il Montenegro. Rispetto al diritto alla salute sono soggetti a quanto previsto dalle norme in materia di immigrazione (art. 34 Testo Unico Immigrazione): se sono in condizioni di regolarità con le disposizioni sul permesso di soggiorno sono iscritti al servizio sanitario e usufruiscono di tutte le prestazioni.

Se sono invece in condizione di irregolarità hanno diritto alle prestazioni urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, alla tutela della gravidanza e della maternità, alla tutela della salute del minore, alle vaccinazioni e alla profilassi, diagnosi e cura delle malattie infettive (art. 35 Testo Unico Immigrazione).

I minori irregolari hanno diritto ad essere iscritti al servizio sanitario regionale: a questo proposito il Direttore Generale Sanità e Politiche Sociali della Regione Emilia-Romagna ha emanato in data 23/1/2014 la circolare regionale n. 2 "Applicazione della D.G.R. n. 2099 del 30 dicembre 2013 a favore dei bambini presenti sul territorio regionale, figli di persone immigrate non regolarmente soggiornanti ed indicazioni per l'iscrizione volontaria di determinate categorie di cittadini comunitari".

La D.G.R. n. 2099/2013 dispone per i minori fino ai 14 anni, figli di persone non regolarmente presenti (STP), presenti sul territorio regionale, "la possibilità di effettuare la scelta del pediatra di famiglia" a tempo determinato, con validità annuale e accedere alle prestazioni erogate nella nostra regione.

I comunitari, ad esempio i rom rumeni, soggiornanti per un periodo superiore a tre mesi hanno a loro volta accesso al servizio sanitario nazionale se hanno un contratto di lavoro subordinato o autonomo o sono familiari di un lavoratore subordinato o autonomo o di un cittadino italiano,

---

<sup>58</sup> Rapporto annuale dell'Agenzia dei diritti fondamentali di Vienna su razzismo e xenofobia, 2010. Questo rapporto si conferma a livello regionale con il 3,1% di rom e sinti oltre i 65 anni a fronte di una media del 22,8%.

oppure se sono in possesso di una attestazione di soggiorno permanente maturato dopo almeno 5 anni di residenza in Italia o se autodichiarano di essere disoccupati vale a dire di avere perso un lavoro alle dipendenze e la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro ai sensi del D.lgs 150/2015 e della Circolare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n.34 del 23 dicembre 2015. Qualora non si trovino in almeno una di queste condizioni per la norma italiana devono essere in possesso di un'assicurazione sanitaria.

Secondo la normativa regionale, la D.G.R. n. 2099/2013 dispone che, in alternativa al contratto di assicurazione sanitaria, i cittadini dell'Unione che hanno la residenza anagrafica in Emilia-Romagna, possono provvedere alla copertura sanitaria mediante assicurazione sanitaria pubblica (in Italia iscrizione volontaria)<sup>59</sup>.

## 1.2. Tutela dei minori e vaccinazioni

La situazione emiliano romagnola, sotto il profilo delle vaccinazioni e della tutela della salute dei minori, presenta uno scenario confortante.

Il sistema dei servizi (sanitari, sociali e scolastici) supporta e facilita la regolare iscrizione al servizio sanitario, in modo che i minori possano usufruire del pediatra di libera scelta e delle prestazioni sanitarie previste per tutti. Lo scopo è anche quello di integrarli al massimo, non creando strutture dedicate che potrebbero essere vissute come ghettizzanti.

Le Pediatrie di Comunità (PdC), afferenti ai Dipartimenti delle cure primarie delle Ausl, svolgono il compito relativo alla tutela della salute dei minori rom e sinti, con particolare riferimento alla prevenzione delle malattie infettive<sup>60</sup>. I bambini vengono convocati attivamente per le vaccinazioni con le stesse procedure di tutti gli altri<sup>61</sup>. In alcune realtà, quando ad esempio ci sono spettacoli viaggianti (circo, giostre, ecc.), la PdC si attiva per verificare la copertura vaccinale dei minori.

Nessuna Ausl calcola le coperture vaccinali dei bambini rom e sinti in modo separato dal resto della popolazione; tuttavia è opinione diffusa che l'adesione sia relativamente alta e che normalmente i genitori non si oppongano alle vaccinazioni. Il problema è legato piuttosto alla difficoltà di rintracciarli e di far loro rispettare le date degli appuntamenti per cui i cicli vaccinali sono spesso completati con ritardo e irregolarità. Da uno studio condotto nella realtà di Reggio Emilia<sup>62</sup> è emerso che il comportamento verso le vaccinazioni è diverso tra sinti e rom: infatti mentre fra i primi cominciano ad aumentare coloro che rifiutano le vaccinazioni per motivi

---

<sup>59</sup> D.lgs 6 febbraio 2007, n. 30 Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri

<sup>60</sup> Le prestazioni effettuate sia all'interno degli ambulatori della PdC che degli spazi donna e bambino immigrati (dove spesso opera lo stesso pediatra di comunità), nel corso del 2012 sono state 931 (571 nella PdC e 360 negli "Spazi donna e bambino immigrati"). Fra queste prevalgono le visite prevaccinali, le certificazioni, i controlli a seguito di malattia infettiva, le visite di riammissione in collettività. Inoltre, in caso di sospetto di tubercolosi in un familiare o in un componente del campo, vengono eseguiti i test di mantoux ai contatti per escludere eventuali contagi. Dati contenuti nel report "PEDIATRIA DI COMUNITA' - DATI DI ATTIVITA' - ANNO 2012, redatto dal Servizio assistenza distrettuale, medicina generale, pianificazione e sviluppo dei servizi sanitari della Regione Emilia-Romagna.

<sup>61</sup> Le PdC inviano una comunicazione alle famiglie dei campi con indicata la data dell'appuntamento. Inoltre viene fatta, dove possibile, una chiamata telefonica. Il percorso di chiamata viene monitorato (e rinforzato) in alcuni casi attraverso la presenza di assistenti sanitarie della pediatria di comunità che accedono periodicamente ai campi, in altri casi viene sottoposta la lista dei bambini da vaccinare all'educatore del Comune, avvalendosi della sua intermediazione, in altri casi ancora ci si avvale della collaborazione con l'assistente sociale. Nel complesso quindi i bambini non vengono vaccinati nei campi, ma in alcuni casi è previsto che l'Assistente Sanitaria della pediatria di comunità faccia periodici passaggi presso i campi per ricordare e promuovere le vaccinazioni dei bambini.

<sup>62</sup> Progetto "troVARSI", avviato nel 2013 dall'INMP (Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà) nell'ambito della Strategia Nazionale di integrazione di Rom, Sinti e Camminanti e finanziato dal Ministero della salute, per promuovere l'importanza delle vaccinazioni come forma di prevenzione delle malattie trasmissibili presso le popolazioni RSC

<http://www.inmp.it/index.php/ita/Progetti/Progetto-troVARSI-Vaccinazioni-Rom-e-Sinti-in-Italia>

ideologici/religiosi, fra i rom questo fenomeno non è descritto, mentre prevale la difficoltà di reperirli. Lo studio evidenzia che su 529 minori presenti nella provincia di Reggio Emilia, il 66% risulta regolarmente vaccinato, il 22% è in ritardo ma comunque ha eseguito delle vaccinazioni, il 4% risulta obiettore e non vaccinato, l'8% rientra nella categoria "altro" (non trovati, dati vaccinali non reperibili ecc.). Nel complesso dunque si può dire che l'88% dei minori risulta regolarmente vaccinato o comunque in procinto di esserlo, mentre il 12% risulta non vaccinato per motivi vari.

Pertanto occorre adottare interventi più stringenti tesi a favorire l'accesso anche in contesti diversi dall'ambulatorio tradizionale vaccinale, al fine di avere l'adesione delle famiglie a programmi vaccinali di provata efficacia per i singoli e la popolazione tutta.

### **1.3. Tutela della maternità**

Rispetto alla cura della maternità e dell'infanzia, pur permanendo problemi di accesso ai servizi (prevale tuttora l'utilizzo del pronto soccorso rispetto al medico e/o pediatra di base), dove è stato possibile usufruire di una forma di accompagnamento sociale e di facilitazione nel rapporto con i servizi, attraverso la figura dell'operatore o assistente sanitaria al campo, è stato costruito nel tempo un rapporto di fiducia più funzionale. Questo ha consentito in molte realtà della regione di prendere in carico attraverso la struttura consultoriale le donne in gravidanza, anche se non si dispone di dati specifici perché questa popolazione è indistinta dal resto della popolazione nell'anagrafe sanitaria.

Soprattutto fra le giovani sinte alcuni temi come la contraccezione e il supporto psicologico, sono attualmente più affrontabili rispetto al passato, grazie anche ai percorsi di educazione affettiva e sessuale presenti negli ambienti scolastici.

### **1.4. Dipendenze**

Il tema dell'uso di sostanze è particolarmente complesso e delicato da trattare tra le comunità rom e sinte dei campi. Tra gli adolescenti le ragioni del primo approccio alle sostanze, che avviene mediamente attorno agli 11-12 anni, sono le stesse che emergono tra qualsiasi altro gruppo di adolescenti come ad esempio sentirsi più grandi e integrati. Il dato però può essere accentuato dalla mancanza di prospettive per il futuro a cui questi giovani sono maggiormente esposti.

La conoscenza delle sostanze e dei danni provocati dal consumo è particolarmente superficiale, anche tra coloro che le hanno provate. Le differenze di genere sono molto forti quando si tratta di modelli di consumo per via delle norme sociali e del controllo parentale sulle ragazze. Per i ragazzi l'iniziazione si verifica di solito ad opera di un maschio adulto, per le ragazze all'interno dei gruppi femminili e viene tenuta nascosta.

### **1.5. L'accesso ai servizi di donne e minori**

In regione si rilevano alcuni segnali di un miglioramento rispetto all'accesso ai servizi e in generale una relazione di maggiore fiducia nel rapporto con chi si occupa della cura della salute, soprattutto da parte delle adolescenti e delle donne.

Si tratta di uno dei risultati raggiunti, anche se sul lungo periodo, grazie soprattutto ai percorsi di accompagnamento attivati presso i campi dal personale sociale e sanitario.

Le giovani sinte cominciano a chiedere di essere informate sulle modalità di accesso allo spazio giovani, su come usufruire di percorsi di sostegno psicologico e ottenere informazioni adeguate per la programmazione delle nascite.

I temi del maltrattamento verso i minori e della violenza contro le donne vengono affrontati molto raramente con referenti esterni alla comunità poiché sono vissuti come aspetti estremamente privati della vita familiare.

E' importante che i referenti esterni alla comunità (operatori dedicati alla gestione delle aree di sosta, assistenti sanitarie, insegnanti) che vengono a conoscenza di situazioni di maltrattamento nei confronti di donne e minori, si attivino immediatamente attraverso la rete di sostegno presente sul territorio e non si proteggano dietro ad una lettura impropriamente "culturale" del fenomeno. Occorre infine segnalare alcuni casi in cui donne si sono rivolte ai Centri antiviolenza e hanno presentato denuncia per i maltrattamenti subiti.

Si evidenzia quindi sul versante sanitario una complessiva trasformazione della comunità sinta e rom che, pur mantenendo al suo interno differenti livelli di autonomia, sta lentamente progredendo verso piani di emancipazione più alti.

## 2. Criticità

- Difficoltà a comprendere regole e procedure di accesso ai servizi sanitari (accesso solo nei momenti di emergenza, utilizzo del pronto soccorso anche per patologie non emergenziali).
- Scarsa educazione alla prevenzione e alla tutela della salute anche per l'adozione di stili di vita non sempre favorevoli al mantenimento del benessere.
- Scarsa attenzione alla tutela della gravidanza e alla pianificazione familiare.
- Scarsa attenzione alle malattie sessualmente trasmissibili.
- Abuso di alcool e di sostanze che inizia nell'adolescenza.
- Difficoltà di comprensione e relazione reciproca tra rom e sinti e il personale sanitario.

## 3. Risorse

La famiglia ha un ruolo centrale al fine di garantire l'accesso ai servizi e alle prestazioni per la tutela della salute dei minori e dei giovani. Di fondamentale importanza è anche la figura della donna nel suo ruolo di madre.

Instaurare un clima di fiducia tra gli operatori e le comunità è condizione essenziale per favorire un accesso alle prestazioni in modo corretto e continuativo: per questo gli operatori devono possedere conoscenze e strumenti per essere accettati, ascoltati e rispettati.

Di particolare importanza il coinvolgimento di peer educator e mediatori, per facilitare la funzione di collegamento e scambio tra le diverse culture in materia di tutela della salute e del benessere.

## 4. Obiettivi e strumenti

- Rilevare i bisogni sanitari della popolazione di riferimento ed elaborare strategie in grado di migliorare l'accesso e la reale fruizione dei servizi.
- Garantire la corretta informazione sulla prevenzione e la tutela della salute.
- Promuovere stili di vita sani.
- Favorire l'accesso ai consultori famigliari e ai servizi vaccinali con particolare attenzione alla procreazione responsabile, alla pianificazione familiare, alla prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili e al sistema articolato di prestazioni e interventi afferenti la gravidanza, la nascita, il puerperio.
- Tutelare la salute sessuale e riproduttiva con particolare attenzione alle donne con fragilità.
- Eliminare le barriere all'accesso e favorire una corretta fruizione dei servizi favorendo altresì le necessarie azioni di prossimità, direttamente nei contesti in cui le persone vivono.

## 5. Azioni

Tra le azioni da sviluppare per migliorare il benessere psicofisico di queste comunità, con particolare attenzione a donne e minori, favorendone l'accesso e la reale fruizione dei servizi,

## **occorre lavorare contemporaneamente su più versanti, secondo una logica specifica ma non esclusiva<sup>63</sup>.**

---

<sup>63</sup> Per realizzare gli obiettivi nell'ambito della rete dei servizi sanitari è in generale necessario assicurare l'applicazione di quanto previsto dalle norme nazionali e regionali.

La L.R. n. 27/89 "Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli" individua principi e azioni programmatiche a sostegno del diritto della persona alla scelta libera e responsabile nella sessualità e nella procreazione e ne riconosce l'altissima rilevanza personale e sociale. Sostiene, inoltre, la corresponsabilità dei genitori negli impegni di cura ed educazione dei figli, riconoscendo l'altissima rilevanza personale e sociale della maternità e della paternità. Per conseguire tali finalità, fornisce indicazioni per promuovere programmi di intervento finalizzati alla diffusione dell'informazione sui temi della sessualità, alla promozione e al sostegno della regolazione e del controllo della fertilità, al sostegno delle volontà procreative anche mediante azioni volte a rimuovere gli ostacoli che si frappongono alla loro realizzazione e al supporto della persona singola, delle famiglie e delle coppie nell'assolvimento degli impegni genitoriali.

La Legge 8 novembre 2000, n. 328, costituisce il quadro nazionale di riferimento per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali sui percorsi delle maternità difficili, promuovendo così nei territori distrettuali forme di aiuto e sostegno per le donne che vivono l'esperienza della gravidanza e della maternità in assenza di idonea rete parentale di supporto o in povertà di risorse economiche e creando reti coordinate tra servizi sociali, consultori familiari, centri per le famiglie, unità operative ospedaliere di ostetricia e ginecologia, associazioni di volontariato e altre risorse formali e informali del territorio tali che possano rilevare donne gravide/mamme in difficoltà e con problematiche sociali e attivare forme di supporto, sin dall'inizio della gravidanza.

Il PSR 1999/2001 ha determinato il riorientamento della rete distrettuale dei servizi consultoriali attraverso il loro coinvolgimento nella realizzazione dei piani per la salute, insieme alle rappresentanze istituzionali e alle organizzazioni sociali e del volontariato, in quanto le azioni da intraprendere comportano spesso la necessità di affrontare determinanti sociali, culturali ed economici e come tali hanno comunque una forte valenza sociale e culturale. In particolare, i contenuti dei Piani si riferiscono alla salute della donna (prevenzione tumori femminili, prevenzione delle principali patologie dell'età post-fertile, prevenzione dei disturbi dell'alimentazione), della salute riproduttiva e sessuale delle donne e delle coppie (contraccezione, assistenza alla gravidanza e alle scelte genitoriali, prevenzione delle malattie sessualmente trasmesse, prevenzione e cura dell'infertilità di coppia), della prevenzione degli abusi e dei maltrattamenti.

Il nuovo Piano Sociale e Sanitario 2008-2010 rilancia con forza l'approccio integrato alle questioni sociali e sanitarie, ne definisce gli strumenti, le aree prioritarie e gli obiettivi. Individua tra le aree con bisogni complessi che necessitano di risposte integrate quella delle "responsabilità familiari": ci si riferisce agli obiettivi e alle azioni specifiche al supporto alla genitorialità, in particolare alle famiglie, e ad un "sistema di supporto integrato" che comprenda anche le azioni promosse dai consultori familiari in merito all'informazione e alla consulenza relativamente al tema della sessualità e della procreazione responsabile, alla tutela della procreazione stessa e al sistema articolato di prestazioni in grado di fornire il complesso degli interventi afferenti la gravidanza, la nascita, il puerperio. In tal senso importante è la funzione della rete consultoriale che, attraverso équipe di lavoro composte da operatori con varie competenze medico-sanitarie, psicologiche e sociali, è chiamata a prestare assistenza psicologica oltretutto sanitaria e sociale, in collaborazione con gli Enti locali per garantire in tal modo l'accessibilità al servizio. Il Piano favorisce l'attivazione presso le realtà locali di specifici programmi multidisciplinari e interistituzionali che diano attuazione alle strategie previste dall'OMS per la preparazione e l'assistenza al parto, al fine di realizzare gli obiettivi di sostegno alla famiglia e alla coppia, di promozione e tutela della procreazione responsabile.

La Regione promuove quindi lo sviluppo dei Consultori Familiari che hanno un ruolo centrale nell'integrazione delle attività per la tutela della salute sessuale e riproduttiva nel contesto dei programmi strategici previsti dal Piano Sanitario Nazionale e dal Piano Sociale e Sanitario Regionale riguardanti il percorso nascita, la prevenzione dei tumori femminili e la promozione della salute tra gli/le adolescenti.

La DGR 533/08 ha individuato 11 obiettivi organizzativi e qualitativi per migliorare ulteriormente l'offerta dei servizi dei percorsi nascita delle aziende sanitarie della regione ed in particolare l'obiettivo 10 invita a garantire a tutte le gravide i corsi prenatali di "base" in quanto interventi educativi a tutela della maternità e a sperimentare un'offerta attiva dei corsi di accompagnamento alla nascita in grado di raggiungere la popolazione svantaggiata.

La DGR 57/2013 con la Linea progettuale 13 – "Misure dirette al contrasto delle disuguaglianze in sanità" ha individuato buone pratiche e programmi/interventi per contrastare le disuguaglianze.

Tutela della salute sessuale e riproduttiva della maternità con particolare attenzione alle donne con fragilità favorendo l'accesso ai servizi per gravidanza, interruzione volontaria della gravidanza, menopausa, contraccezione, sterilità, infertilità, promuovendo una diffusa e capillare informazione finalizzata alla tutela della salute sessuale e riproduttiva, alla prevenzione dell'aborto ed alla diffusione delle misure a sostegno della maternità e di prevenzione dell'abbandono dei neonati e diffondendo a livello regionale buone pratiche per l'assistenza alla gravidanza al fine di ridurre le disparità nell'assistenza e di garantire alle utenti equità nell'offerta dei servizi.

Per quanto riguarda gli interventi preventivi sulle malattie infettive, nella DGR 256/2009 "Indicazioni alle Aziende Sanitarie per promuovere la qualità delle vaccinazioni in Emilia-Romagna" viene esplicitamente richiamato l'impatto che l'evento storico immigrazione ha avuto e ha sulla complessità dell'attività vaccinale: infatti il rapporto con i cittadini di altre culture e lingue richiede agli operatori un continuo sforzo per comprendere e farsi comprendere,



**1.** La **delocalizzazione** di alcuni interventi dal campo in altri contesti rappresenta un importante strumento rispetto a temi delicati, come ad esempio la prevenzione dell'abuso di sostanze: un contesto maggiormente neutrale può infatti dare modo ai ragazzi e, soprattutto, alle ragazze, di considerare la possibilità di mettere in atto comportamenti maggiormente appropriati per la tutela del proprio benessere. La delocalizzazione può, rispetto ad altri temi, essere invece intesa come assunzione di un atteggiamento proattivo teso a svolgere interventi sanitari e azioni informative/preventive nell'ottica della prossimità, direttamente nei luoghi di vita, mettendo in atto in questo modo pratiche di mediazione e accompagnamento che favoriscano una maggiore cura di sé ed un corretto utilizzo dei servizi del territorio.

**2.** Per contrastare le disuguaglianze nella salute occorre proseguire nel processo di miglioramento dei servizi, aumentando l'efficacia del **lavoro di rete** e portando avanti le nuove strategie di **prossimità dei servizi** nel sistema di "welfare dell'accesso", per incidere positivamente sugli elementi che intervengono sulla salute della comunità. Occorre inoltre riuscire a **riconoscere le diversità** e migliorare la capacità del sistema di **rilevare i bisogni** della popolazione di riferimento, attraverso azioni di ascolto e informazione, accoglienza e orientamento per favorire l'accessibilità e la fruibilità e aumentare l'empowerment della persona nella sua capacità di utilizzare le informazioni sulla propria salute e di orientarsi nel sistema sociosanitario.

In tale prospettiva, costituiscono i principi fondanti delle nuove **dimensioni della relazione di cura in un contesto pluriculturale**, da attuare in ambito distrettuale:

- lo sviluppo delle competenze individuali ed organizzative;
- l'aumento della consapevolezza e della conoscenza dei professionisti sanitari;
- il miglioramento la comunicazione interculturale;
- l'empowerment delle persone e delle loro famiglie nella relazione di cura.

**3.** Pensando alle determinanti culturali e alla suddivisione dei ruoli intrafamiliari all'interno di queste comunità, occorre tenere conto che la nascita, la cura e il percorso di crescita dei figli sono occasioni di incontro con i servizi e possono rappresentare ambiti privilegiati di interventi preventivi e di integrazione reciproca.

Particolare attenzione va quindi posta alla **tutela della maternità e dell'infanzia** che, malgrado i limiti sopra indicati, rappresentano il più frequente motivo di utilizzo dei servizi sanitari. Queste sono le situazioni in cui le donne possono essere "agganciate" facendo conoscere loro anche i percorsi assistenziali nell'area della medicina di base, materno-infantile e dei consultori: in molti casi sarà possibile avviare percorsi individuali e familiari maggiormente incentrati sulla tutela complessiva della salute, abbandonando gli approcci emergenziali.

---

nonché per adeguare i calendari vaccinali in modo tale che i bambini immigrati abbiano diritto esattamente alla stessa protezione vaccinale offerta ai bambini italiani. Per quanto riguarda la popolazione immigrata proveniente da Paesi stranieri si prevede espressamente che le Aziende sanitarie mettano in atto interventi proattivi per individuare e accogliere i bambini a cui proporre le vaccinazioni al fine di garantire diritti alla salute equi e omogenee coperture vaccinali. Per quanto riguarda le persone maggiorenni vengono proposte, in occasione di accessi ai servizi di Igiene e Sanità Pubblica, le vaccinazioni indicate per età e, se del caso, per proteggere da particolari situazioni di rischio.

La Regione Emilia-Romagna ha prodotto materiale informativo specifico tradotto in 12 lingue, che viene periodicamente aggiornato, disponibile anche sul sito <http://www.SALUTER.it>

Anche nel Piano Regionale della Prevenzione 2010-2013 si affronta il tema del contrasto alle disuguaglianze di salute con progetti che prevedono necessariamente il coinvolgimento di associazioni di immigrati e di donne migranti per migliorare la loro adesione consapevole alle vaccinazioni e ai programmi di prevenzione in generale, nonché la sensibilizzazione dei MMG, PLS e ai Medici. Inoltre per favorire un'alta copertura vaccinale nelle donne in età fertile contro la rosolia, è stato previsto l'elaborazione e l'attuazione di protocolli per assicurare la vaccinazione antirosolia dopo il parto; anche in questo caso, vista anche il maggior numero di donne immigrate colpite da rosolia in gravidanza rispetto alle donne italiane, ci si è posto come indicatore la riduzione della percentuale di donne immigrate suscettibili alla rosolia ameno del 5%.

**4.** La popolazione sinta e rom presenta alcune peculiarità che rendono necessario un ulteriore impegno dedicato: in alcuni casi la comprensione della lingua ma soprattutto una cultura che non considera importanti gli interventi di prevenzione.

E' impegno prioritario della Regione attuare politiche di prevenzione e promozione della salute orientate al **superamento del divario di equità** affiancando interventi specifici e mirati a programmi universali.

Già il Piano regionale per la Prevenzione 2015-2018 ha avuto fra gli obiettivi prioritari quello di favorire una maggiore equità di trattamento ed accesso ai servizi, nonché garantire la tutela e la cura delle persone più deboli. Inoltre ha sottolineato l'importanza di programmi di prevenzione (vaccinazioni, screening dei tumori, prevenzione di incidenti domestici) rivolti a gruppi di popolazione a rischio fra cui sinti e rom.

Sono previsti anche per i prossimi anni il monitoraggio e il coordinamento delle iniziative di prevenzione e promozione della salute attuate in Regione a favore di gruppi di popolazione particolarmente fragili come emigrati e rom.

**5.** Le **campagne di informazione e prevenzione** possono essere un valido strumento per monitorare eventuali situazioni di rischio di abuso su minori e di violenza contro le donne.

**6.** I programmi regionali per la promozione degli **stili di vita**, nella loro attuazione pratica e territoriale, potranno tenere conto delle necessità di specifici target (quali rom e sinti), soprattutto nella fascia adolescenziale.

**7.** Dovranno essere garantite le **cure odontoiatriche** per gli assistiti della Regione Emilia-Romagna, in condizioni di vulnerabilità sociale, come stabilito dal programma regionale (DGR n.2678/2004 e 374/2008) di accesso gratuito all'assistenza odontoiatrica e protesica per chi ha un ISEE fino a 8.000,00 euro annui ed interventi di prevenzione della carie a favore dell'infanzia (0-14 anni).

**8.** Fino a che perdureranno le aree sosta di grandi dimensioni, in tema di tutela della salute pubblica e in attuazione delle disposizioni regionali in materia di **benessere degli animali da compagnia**<sup>64</sup>, i servizi veterinari delle Aziende USL sono competenti ad effettuare periodici controlli sanitari, identificazione e registrazione dei cani.

**9.** Per migliorare la relazione di cura, andando ad incidere sull'elemento essenziale della fiducia di queste comunità, occorre anche sviluppare **équipe multiprofessionali** ed integrate, con competenze medico-sanitarie e sociali, promuovendo interventi di formazione.

**10.** Nell'ottica sopra indicata è fondamentale proseguire nel sostegno all'inserimento di **facilitatori** adeguatamente formati come risorsa in grado di favorire e supportare la comunicazione e il confronto fra servizi e comunità.

---

<sup>64</sup> Legge regionale n. 5/2005: "Norme a tutela del benessere animale".

## 3

### **Azioni di sistema:**

prevenzione e rimozione delle discriminazioni,  
mediazione linguistico-culturale e dei conflitti,  
valorizzazione delle rappresentanze,  
azioni regionali di supporto alla strategia

Sono propedeutiche all'accompagnamento di tutto il percorso regionale, alcune azioni di sistema, peraltro previste dalla legge regionale, che consentano un approccio trasversale e un contributo alla creazione di un lavoro di rete.

## 1. Prevenzione e rimozione delle discriminazioni

Numerosi studi e rapporti dimostrano come le comunità rom e sinti siano quella più soggette ai pregiudizi che, a loro volta, sono alla base delle frequenti disparità di trattamento.

“Uno dei pregiudizi più diffusi è quello secondo cui “gli zingari rubano i bambini” benché dal dopoguerra ad oggi nessuna sentenza abbia mai condannato un Rom o Sinti per un simile reato (...). Esiste anche l'opinione reciproca, ovvero che i gagé, i non zingari, sottraggano i bambini a Rom e Sinti attraverso procedure di adozione e affidamento”<sup>65</sup>.

I pregiudizi su questa minoranza si sono sedimentati e rafforzati nel tempo, avvallati dai casi di cronaca e quasi mai controbilanciati da una comunicazione di segno opposto. Queste comunità, con i comportamenti devianti di alcuni suoi membri, rappresentano anche storicamente il catalizzatore ideale delle paure e delle costruzioni sociali del “diverso” su cui si basa il mantenimento/rafforzamento dell'identità della comunità maggioritaria.

Le discriminazioni sono frequentemente “multiple”, quelle cioè subite per una sovrapposizione di fattori: l'appartenenza a questa minoranza e, ad esempio, la cittadinanza (per i rom recentemente immigrati dall'Europa dell'est e dai Balcani), il genere, l'età o la presenza di una disabilità.

Per creare i presupposti per un intervento sociale complessivo occorre quindi considerare il tema della decostruzione dei pregiudizi e della lotta alla discriminazione come trasversale a tutte le azioni proposte; ciò anche grazie al raccordo con le Istituzioni di parità regionali, con gli Enti locali, le parti sociali e i soggetti del terzo settore.

Tra le esperienze di rilievo nazionale si segnala la Campagna “DOSTA”, iniziativa di sensibilizzazione per combattere i pregiudizi e gli stereotipi nei confronti dei Rom e dei Sinti, promossa dal Consiglio d'Europa e coordinata e finanziata in Italia dall'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR) del Dipartimento per le Pari Opportunità nel 2010<sup>66</sup>.

Uno strumento è rappresentato dal Centro regionale contro le discriminazioni, avviato nel 2008 sul tema dell'immigrazione e che ha successivamente<sup>67</sup> ampliato il proprio raggio d'azione a tutti i fattori di discriminazione previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, “Sintesi del rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti” – XVI Legislatura.

<sup>66</sup> Si segnalano inoltre:

- la Rete europea Euroma “Network europeo sull'inclusione sociale della comunità rom”, avviata su iniziativa del Ministero del Lavoro e Affari Sociali Spagnolo - Unità FSE - e dalla Fundación Secretariado Gitano (che ne è segretario). Il Network EUROMA è finanziato dalla Commissione Europea ed ha l'obiettivo di incrementare l'utilizzo dei fondi strutturali da parte delle istituzioni locali per azioni di inclusione sociale della comunità rom. Il Network si propone anche di promuovere la collaborazione tra gli Stati membri al fine di contrastare le discriminazioni che colpiscono la popolazione rom. L'obiettivo è quello di facilitare l'apprendimento reciproco e lo scambio tra gli Stati attraverso la condivisione di idee, pratiche e strategie innovative, nel quadro dei fondi strutturali, per l'inclusione sociale e lavorativa della comunità rom. L'Italia è rappresentata da UNAR.

- Il Progetto “ROMA-NET. Integration of Roma Population”, Programma URBACT II a cui la Regione ha aderito nel 2010 e che ha avuto tra i partner il Comune di Bologna. Il progetto, coordinato dal Comune di Budapest (HU), ha avuto partner in Grecia, Portogallo, Spagna, Repubblica Ceca, Slovacchia, Francia, Inghilterra e Italia. Si è trattato di un programma internazionale di scambio per il trasferimento di politiche, progettualità e pianificazione e buone pratiche per gli operatori sul tema dell'integrazione.

<sup>67</sup> DGR 182 del 17 febbraio 2014 “Centro regionale contro le discriminazioni. Approvazione nuove Linee guida e adesione alla Rete Ready”.

<sup>68</sup> L'art. 21 della “Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea” vieta “qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle, l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o l'orientamento sessuale”.

Come indicato in tutti i documenti europei e dalla Strategia nazionale, le azioni volte alla prevenzione delle discriminazioni e alla loro rimozione, così come quelle di promozione della parità e del sostegno all'autodeterminazione, rappresentano una azione di sistema indispensabile che fa da cornice alle indicazioni elaborate sui 4 assi fondamentali.

Nello specifico settore la Regione intende attivare, oltre al monitoraggio delle situazioni di discriminazione ai danni di rom e sinti, azioni di prevenzione basate su iniziative di sensibilizzazione e informazione volte a favorire il confronto diretto e la costruzione di una relazione positiva fra comunità minoritaria e maggioritaria (e viceversa) nell'ottica di promuovere l'avvicinamento e la modificazione positiva di entrambe le parti.

A loro volta le azioni messe in campo dalla presente Strategia rappresenteranno occasioni per fare emergere, agli occhi della comunità maggioritaria e all'interno della comunità zingara, possibilità "altre" di vita, di realizzazione individuale e di relazione sociale.

Si tratta di un investimento sul lungo periodo volto al graduale smantellamento delle visioni precostituite a favore di una visione capace di integrare le differenze che esistono anche all'interno della comunità sinta e rom.

## **2. Mediazione linguistico-culturale e dei conflitti**

L'espressione "mediazione culturale" è usata oggi per indicare una pratica sempre più diffusa nell'azione sociale, fondamentale per la comunicazione fra culture, per l'efficace interazione tra comunità (soprattutto minoritarie) e istituzioni e per la costruzione di una società multietnica.

Compito della mediazione culturale è promuovere la convivenza pacifica e l'integrazione sociale tramite l'esplicitazione del conflitto, lo scambio e la conoscenza fra le culture.

Si intende con il termine "cultura" la rete di simboli significanti che gli individui utilizzano per attribuire valori condivisi alle loro azioni, comportamenti, esperienze, creando concetti propri di identità. A sua volta il concetto di identità non rimanda a qualcosa di statico ma a un "costrutto sociale" soggetto da un lato al continuo confronto o al conflitto di interpretazione fra i singoli individui che vi si riconoscono e dall'altro alle continue modificazioni che impone l'ambiente circostante. La prima condizione affinché possa avvenire la mediazione culturale è il riconoscimento culturale reciproco.

Gli obiettivi della mediazione culturale sono il riconoscimento dei pieni diritti di cittadinanza delle minoranze etniche e linguistiche rom e sinte, l'agevolazione dei contatti e la costruzione di relazioni tra gli individui e le culture per la realizzazione di una cultura della conoscenza, del dialogo, del rispetto e della comprensione fondata sulla acquisizione responsabile di diritti reciproci. Quindi perché possa avvenire la mediazione culturale è necessario che le culture vengano considerate di pari dignità, perché altrimenti non si parla di mediazione ma di omologazione, di facilitazione all'omologazione.

### **2.1. Evoluzione della mediazione presso le comunità**

Nelle situazioni di migrazione la mediazione culturale solitamente viene effettuata da persone appartenenti al paese di provenienza degli immigrati: nel caso delle comunità sinte e rom la mediazione è avvenuta finora prevalentemente attraverso figure della cultura maggioritaria.

Gli operatori assegnati alle aree di sosta, nei primi anni dalla loro apertura, proprio perché membri della comunità maggioritaria, erano state figure di riferimento particolarmente utili perché rappresentavano per i sinti e i rom un modello di dialogo possibile. Contemporaneamente la presenza di questi mediatori ha anche favorito, in taluni casi, atteggiamenti di delega e di deresponsabilizzazione non funzionali al potenziamento del dialogo interculturale.

Il primo progetto di mediazione culturale che prevedeva esclusivamente il coinvolgimento di sinti è nato a Mantova all'inizio degli anni novanta. Il problema che queste figure hanno affrontato è stato quello di vedere messa in discussione la propria identità e di conseguenza di non essere più riconosciuti dai membri della propria comunità: il mediatore culturale veniva visto nel migliore dei casi come un appartenente alla cultura maggioritaria e nel peggiore come una spia, un deviante rispetto alle regole e al sentire comunitari.

Da qualche tempo però si sta registrando un cambio di tendenza: è sempre più richiesto l'inserimento di figure di mediazione sinte e rom soprattutto nell'ambito scolastico e in quello della salute: per quanto concerne i nuclei rom vi è spesso una esigenza di comprensione linguistica mentre per le comunità, che parlano italiano, la mediazione è comunque necessaria quale strumento utile a coniugare le differenze all'interno delle interazioni e dei contesti.

## **2.2. Compiti e obiettivi della mediazione. La prospettiva della mediazione rom e sinta**

La mediazione non serve a cancellare le differenze o a stabilire gerarchie di valori ma al contrario deve essere in grado di conciliare e negoziare tra due visioni spesso molto diverse, costruendo il dialogo tra queste.

Si dice che i mediatori culturali abbiano una funzione comunicativa/formativa quando fanno "nascere" la relazione perché in alcuni casi c'è una tale difficoltà a comunicare che non esiste la relazione diretta fra le parti. I mediatori, quando non c'è comprensione, devono capire dove si è fermata la comunicazione, qual è il vuoto e riempirlo. I mediatori culturali, nella funzione psicosociale, aiutano le diverse comunità a capire quali aspetti possono condividere senza aver paura di tradire parti della propria cultura. Questa funzione è sovrapponibile in buona parte a quella della mediazione dei conflitti e dell'accompagnamento sociale, sempre necessario ad esempio nelle fasi di transizione abitativa (dal campo di grandi dimensioni alla casa o alla microarea familiare).

Inoltre i mediatori culturali svolgono azioni di orientamento di tipo organizzativo/pratico. Devono aiutare gli utenti a capire che cosa fare, dove farlo, come farlo. Il rischio di favorire atteggiamenti deleganti o assistenziali c'è ma c'è anche la certezza che diversamente il rom o il sinto potrebbe rinunciare a far valere i suoi diritti o anche i suoi interessi legittimi, data la difficoltà a rapportarsi con il mondo dei gagè. La rassegnazione, la rinuncia sono spesso imputabili non all'abulia quanto piuttosto a difficoltà - per esempio di comunicazione/comprendimento - per loro insormontabili. Rispetto a questa funzione si parla infatti, più che di mediatori, di facilitatori culturali.

Queste finalità, tradotte nella pratica, devono puntare sia alla valorizzazione delle esperienze accumulate in questi anni da parte dei mediatori e delle mediatrici della comunità maggioritaria ma anche a fare crescere una "nuova generazione" che attinga dalle comunità rom e sinte.

La funzione di mediazione, così come prevista dalla L.R. 11/2015, va ovviamente pensata solo per i nuclei che presentano maggiori difficoltà ad affrontare l'uscita dal campo verso una nuova situazione abitativa e che in prospettiva rischiano di non reggere questo cambiamento. La mediazione quindi deve essere attivata solo dove occorre e va considerata come una funzione transitoria, via via sempre meno necessaria in virtù della crescente autonomia dei nuclei.

## **3. Valorizzazione delle rappresentanze di rom e sinti**

Il processo di cambiamento che la legge 11/2015 e la Strategia regionale vogliono attivare non è realizzabile senza una partecipazione attiva da parte delle comunità stesse. Qualunque processo deve avere tra i suoi punti di partenza la condivisione di obiettivi e modalità con le persone direttamente coinvolte. Indubbiamente si tratta di un approccio molto più impegnativo rispetto ad una modalità classica "calata dall'alto" e che richiederà, per ottenere risultati, molto più tempo. Ma la finalità del processo complessivo è quello di ottenere cambiamenti condivisi e duraturi, nella logica della responsabilità, dell'autodeterminazione e del rispetto sia delle regole che delle specificità culturali.

Tra le azioni vi è dunque anche quella di sostenere percorsi di cittadinanza attiva, di favorire il protagonismo delle comunità, magari partendo da donne e giovani, le due grandi forze inesplorate, a loro volta fonte di criticità ma anche di una grande potenzialità inespressa.

Il coinvolgimento diretto non è semplice: si tratta di comunità che non hanno mai cercato una rappresentanza all'interno delle istituzioni, così come le istituzioni non si sono mai sentite in dovere di rappresentarle, ma semmai di gestirle come corpo estraneo alla popolazione.

Questo scollamento tra istituzioni e comunità ha favorito il permanere di una struttura pre-politica tra i rom e i sinti, che gestiscono i rapporti intra-comunitari unicamente su strutture familistiche. Per questo motivo è tutt'ora difficile individuare persone che possano interagire con le istituzioni in veste di "rappresentanti".

In questi ultimi anni hanno però cominciato ad emergere, anche grazie a finanziamenti UE, figure di mediatori rom e sinti. Queste, con un mandato iniziale di terzietà e neutralità, sono state man mano investite dalle istituzioni di un ruolo di rappresentanza.

Le prime esperienze di mediazione diretta sono state anche favorite dal fenomeno della conversione evangelica soprattutto fra le comunità sinte. La pratica della conversione prevede infatti che uomini e donne possano testimoniare in modo diretto la propria esperienza. Questo rappresenta un differente posizionamento che obbliga a uscire dal ruolo di chi deve chiedere alla comunità maggioritaria per ottenere qualcosa, e ad assumere quello di chi può offrire una opportunità di crescita, anche spirituale.

E' tuttora difficile stabilire quanto mediatori, mediatrici, pastori evangelici ed esponenti delle associazioni siano effettivamente rappresentativi di intere comunità o anche solo di parti di esse. È evidente però come, nei loro confronti, le comunità abbiano sempre meno diffidenza: se i primi mediatori erano vissuti come traditori o come persone che utilizzavano la loro posizione per rappresentare presso i gagi gli interessi propri e del proprio nucleo familiare, fingendo di parlare a nome dell'intera comunità, oggi appaiono come figure che godono di sempre maggiore fiducia e riconoscimento. Si tratta quindi di un processo da sostenere per restituire parola a gruppi silenti che devono essere considerati interlocutori autorevoli rispetto ad ogni progettualità che riguardi in particolare il loro futuro.

In Emilia-Romagna esistono alcune organizzazioni che da molti anni si occupano dei diritti e dell'integrazione di rom e sinti: tra queste Opera Nomadi e Associazione Papa Giovanni XXIII, direttamente coinvolte attraverso la partecipazione al tavolo tecnico regionale.

In base alle informazioni fornite dal punto di contatto per la Strategia nazionale, le organizzazioni di rom e sinti formalmente riconosciute e che hanno aderito alla manifestazione di interesse per la partecipazione alla Strategia nazionale, sono Them Romanò di Reggio nell'Emilia e le Associazioni Sinti italiani di Piacenza e di Bologna: queste, assieme all'associazione Amici di Django di Modena, hanno partecipato attivamente al confronto con la Regione<sup>69</sup>. Grazie ad alcune azioni del progetto europeo "Roma-Matrix"<sup>70</sup> sulla prevenzione delle discriminazioni, di cui la Regione è stata partner, è stato possibile infatti coinvolgere alcuni rom e sinti emiliano-romagnoli e rappresentanti organizzazioni sopra elencate in incontri di confronto volti dapprima a raccogliere le problematiche principali, successivamente a verificare i contenuti della Strategia, in contributi concreti di natura tecnica sugli assi strategici dell'istruzione, del lavoro, della salute e dell'abitare.

Attraverso le prime occasioni di confronto è stato possibile rilevare come una comunità normalmente percepita come monoliticamente aggrappata alla difesa di un sistema di regole e tradizioni culturali, presenti invece una molteplicità di bisogni e aspettative e inizi a trovare al proprio interno la capacità di relazionarsi con le istituzioni in modo costruttivo.

Per dare voce a tutte le istanze di cui la comunità emiliano-romagnola è portatrice, la Regione continuerà a ricercare occasioni di confronto con le rappresentanze legalmente costituite (art. 1, comma 3, L.R. 11/2015) con l'obiettivo di proseguire il percorso avviato.

La Regione si farà inoltre sostenitrice di interventi di supporto alla crescita delle organizzazioni di rom e sinti anche attraverso il coinvolgimento dei suoi componenti nelle opportunità di formazione e acquisizione di specifiche competenze (tra le quali quelle fornite dai Centri di

---

<sup>69</sup> Queste stesse associazioni hanno partecipato anche ad una audizione presso la Commissione assembleare "Politiche per la salute e politiche sociali" in occasione della discussione del progetto di legge, poi approvato come legge regionale 11/2015.

<sup>70</sup> "Roma-Matrix" è un progetto finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma europeo Fundamental Rights and Citizenship. La Regione Emilia-Romagna è stata partner del progetto attraverso il Centro regionale contro le discriminazioni che dal 2008 si occupa della prevenzione e del supporto alle vittime di discriminazione, tramite una Rete di soggetti che operano sul territorio regionale.

servizio per il Volontariato) come ad esempio sulla creazione e gestione di una organizzazione, sul reperimento fondi europei e nazionali, sulla progettazione, comunicazione ecc.

#### **4. Azioni regionali di supporto alla strategia**

Il percorso di confronto e condivisione adottato per la stesura della Strategia troverà proseguimento nell'attività di verifica e monitoraggio della stessa e in azioni finalizzate al sostegno del lavoro svolto sui territori: per questo lo strumento fondamentale sarà il Tavolo tecnico, previsto dalla L.R. 11/2015.

La Regione in quest'ottica deve tenere in collegamento i diversi attori, facilitando il passaggio e la sistematizzazione di informazioni e conoscenze. Altra funzione da sostenere a livello regionale è quella della formazione e aggiornamento degli operatori, così come il sostegno all'avvio di progetti sperimentali volti ad approfondire singoli aspetti connessi all'applicazione della legge e della Strategia.

La finalità generale è costruire gradualmente una rete di risorse e competenze il cui mantenimento, in capo alla Regione, si articolerà attraverso la promozione di azioni di supporto alla Strategia, finanziate anche attraverso progettazioni a valere sui fondi UE, quali:

- organizzazione di momenti strutturati di ascolto e di confronto;
- costituzione di gruppi di lavoro su specifici temi e progetti;
- azioni di formazione rivolte a tutti i settori coinvolti, sociale, urbanistica, edilizia, polizia municipale ecc.;
- attività di informazione, aggiornamento, divulgazione di documentazione;
- promozione di azioni di ricerca e sperimentazione;
- creazione di un osservatorio permanente sulle presenze nelle aree pubbliche e private.

Le azioni di supporto regionali saranno pertanto orientate ai seguenti obiettivi:

- collegamento con gli interlocutori in materia di rom e sinti di livello regionale, nazionale ed europeo al fine di avere un quadro aggiornato degli scenari sociali, delle politiche, delle prassi realizzate in materia;
- collegamento tra i vari settori di intervento ed i progetti sviluppati;
- mantenimento dell'aggiornamento sul quadro normativo e giurisprudenziale;
- realizzazione di approfondimenti specifici legati alle operatività;
- promozione di un costante confronto tra le diverse prassi operative attuate all'interno delle realtà locali, con il fine di individuare le criticità e le migliori pratiche;
- promozione di incontri, focus group, momenti di formazione finalizzati alla condivisione all'interno della rete di valutazioni, riflessioni, spunti innovativi;
- svolgimento delle funzioni di valutazione partecipata delle attività progettuali.