

---

---

EU INCLUSIVE

trasferimento dati e esperienze per l'integrazione nel mercato del  
lavoro dei Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna

**Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche di Inclusione  
Sociale e Lavorativa dei Rom in Italia**

---

---

EU INCLUSIVE

Data transfer and exchange of good practices regarding the inclusion of  
Roma population between Romania, Bulgaria, Italy and Spain

**National Report on Good Practices for the Social  
and Labour Inclusion of Roma People in Italy**

Rapporto realizzato da/ Report elaborated by:  
Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriani"

---

---

**© 2012 Fondazione Soros România (FSR)**

Tutti i diritti riservati alla Fondazione Soros România.

Nessuna pubblicazione, nemmeno di frammenti della stessa non può essere riprodotta senza il permesso della Fondazione Soros România.

Bucarest, 2012

Fondazione Soros România

Str. Căderea Bastiliei nr. 33, sector 1, București

Telefon: (021) 212.11.01

Fax: (021) 212.10.32

Web: [www.soros.ro](http://www.soros.ro)

E-mail: [info@soros.ro](mailto:info@soros.ro)

---

**© 2012 Soros Foundation Romania**

All rights are reserved to Soros Foundation Romania.

Both the publication and parts of it may not be copied without the permission of Soros Foundation Romania.

Bucharest, 2012

Soros Foundation Romania

33 Căderea Bastiliei Street, District 1, Bucharest

Telephone: (021) 212.11.01

Fax: (021) 212.10.32

Web: [www.soros.ro](http://www.soros.ro)

E-mail: [info@soros.ro](mailto:info@soros.ro)

---

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**Rapporto nazionale sulle buone pratiche di inclusione sociale e lavorativa dei rom in Italia = National report on labour and social inclusion of Roma people in Italy /**

Fondazione Casa della Carità „Angelo Abriani”. - Constanța :

Editura Dobrogea, 2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-565-052-7

323.1(=214.58)(450)

**ISBN 978-606-565-052-7**

EU INCLUSIVE

trasferimento dati e esperienze per l'integrazione nel mercato del  
lavoro dei Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna

**Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche  
di Inclusione Sociale e Lavorativa  
dei Rom in Italia**



## 6. Le buone pratiche per (e con) i Rom migranti

Sergio Bontempelli

### Parte prima. Rom migranti, una condizione di precarietà

#### I.1. Premessa: Rom e migrazioni in Italia

In Italia non esistono dati certi relativi alla consistenza numerica delle comunità Rom e Sinte, alla loro composizione per classi di età, *status* giuridico, paese di origine ecc. E' tuttavia noto che una parte rilevante di queste popolazioni è composta da cittadini stranieri. Secondo una recente indagine condotta dalla Commissione per i diritti umani del Senato, «i Rom e Sinti aventi cittadinanza italiana sarebbero circa la metà dei presenti sul territorio, con un'altra metà di stranieri di cui il 50% proveniente dalla ex Jugoslavia e il restante dalla Romania, con presenze minori da Bulgaria e Polonia»<sup>270</sup>.

I Rom cittadini stranieri vivono spesso in condizioni analoghe a quelle degli italiani (molti, ad esempio, abitano nei "campi" o nei "villaggi" predisposti per le popolazioni cosiddette "nomadi"): tuttavia, le politiche e gli interventi rivolti ai Rom immigrati devono necessariamente confrontarsi con le problematiche relative allo *status* e alla condizione giuridica del cittadino non italiano. In altre parole, accanto alle questioni che riguardano indistintamente *tutti* i Rom e i Sinti (dalla condizione abitativa all'integrazione sociale, dall'inserimento nel mondo del lavoro per gli adulti alla scolarizzazione dei minori), gli interventi predisposti per i cittadini stranieri devono affrontare il nodo specifico dell'*autorizzazione al soggiorno* sul territorio nazionale.

#### I.2. Il soggiorno dei cittadini non comunitari

In Italia, le norme riguardanti l'ingresso e il soggiorno dei cittadini *non comunitari* sono affidate al Testo Unico delle Leggi sull'Immigrazione e Norme sulla condizione dello Straniero (decreto legislativo 286/98 e successive modifiche ed integrazioni, di seguito indicato come Testo Unico).

Emanata allo scopo di dare una forma "organica" alle disposizioni in materia di immigrazione, questa legge è stata più volte modificata nel tempo:

---

<sup>270</sup> Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, p. 22.

talora con interventi marginali, finalizzati a dare attuazione a specifiche normative europee<sup>271</sup>; più spesso con modifiche sostanziali e – a loro volta – “organiche”, risultato di vere e proprie “riforme” di ampio respiro. Varata da una maggioranza parlamentare di centro-sinistra, essa è stata oggetto per esempio di due radicali modifiche ad opera dei governi di centro destra<sup>272</sup>. A ciò bisogna aggiungere numerosi interventi da parte della magistratura costituzionale<sup>273</sup> e, più recentemente, della Corte di Giustizia dell’Unione Europea<sup>274</sup>, che hanno costretto il legislatore a riscrivere intere parti della legge (per esempio quella relativa alle espulsioni e all’allontanamento dal territorio).

Si tratta quindi di una legge complessa, risultato di interventi e “innesti” di segno diverso e talora opposto, che proprio per questo presenta disposizioni lacunose e in contraddizione tra loro. Riassumere, anche solo per sommi capi, una simile normativa richiederebbe una trattazione articolata, non limitata al solo testo normativo ma estesa anche alla giurisprudenza di merito, alle circolari interpretative dettate dai Ministeri competenti, e all’elaborazione dottrinale: un compito che esula, evidentemente, dagli scopi del nostro lavoro. Ci limiteremo in questa sede ad accennare, in modo necessariamente sommario, alle disposizioni che incidono maggiormente sulla condizione dei Rom cittadini “di paesi terzi” (cioè non comunitari).

Il primo elemento da sottolineare riguarda le *condizioni di ingresso*. Il cittadino straniero che voglia entrare in Italia e rimanervi per un periodo ragionevolmente lungo – colui che, in altre parole, voglia *emigrare* nel nostro paese, e non entrarvi per turismo o per visita occasionale – deve dimostrare di avere alcuni requisiti, che garantiscano *in anticipo* (cioè prima della sua partenza) la sua (futura) autonomia economica e la sua capacità di inserimento sociale. In particolare, nel caso dei visti per lavoro e per ricongiungimento familiare – le due più diffuse modalità di ingresso finalizzato ad una permanenza stabile<sup>275</sup> – lo straniero deve

<sup>271</sup> E’ il caso, solo per fare un esempio, di due decreti legislativi, emanati nel 2007, che modificavano il Testo Unico allo scopo di adeguare alle normative europee la disciplina in materia di ricongiungimenti familiari e di permessi per soggiornanti di lungo periodo: Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, *Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare*; Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, *Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo*.

<sup>272</sup> Una prima volta nel 2002, con la legge 189/02 (cosiddetta “Bossi-Fini”), una seconda volta nel 2009 con il cosiddetto “pacchetto sicurezza” (legge 94/09).

<sup>273</sup> Tra i numerosi interventi della Corte Costituzionale si ricordano, per esempio, le sentenze n. 222 e 223 del 2004, che modificarono la disciplina sulle espulsioni, trasformando in profondità le prassi delle forze di polizia; o, più recentemente, la sentenza n. 245 del 2011, che ha dichiarato illegittima la norma che non permette il matrimonio ai migranti irregolari.

<sup>274</sup> Corte di Giustizia dell’Unione europea, sent. 28 aprile 2011, Hassen El Dridi, causa C-61/11 PPU.

<sup>275</sup> Secondo il Dossier Statistico della Caritas, la principale fonte informativa su questi temi, nel 2010 sono stati rilasciati circa un milione e mezzo di visti per l’Italia (cfr. Caritas – Migrantes, 2011, *Dossier Statistico Immigrazione 2011. 21° Rapporto*, Roma, IDOS, p. 141). Gran parte di essi, però, si riferisce a soggiorni turistici o comunque di breve durata: i visti cosiddetti “per inserimento” (quelli finalizzati alla vera e propria emigrazione) sono poco meno di 220.000, il 73% dei quali rilasciati per lavoro o per motivi familiari (*ibid.*, p. 142).

dimostrare di poter percepire, una volta entrato in Italia, un *adeguato reddito* (lavorando con regolare contratto, o facendosi mantenere dal proprio familiare<sup>276</sup>), e di poter disporre di un *alloggio idoneo*, cioè non sovraffollato e/o conforme alle normative igienico-sanitarie<sup>277</sup>.

Il secondo elemento riguarda invece le *condizioni di soggiorno*, ossia i requisiti che i cittadini stranieri devono soddisfare per poter rimanere in Italia. Secondo quanto dispone l'art. 5 comma 4 del Testo Unico, «il rinnovo del permesso di soggiorno (...) è sottoposto alla verifica delle condizioni previste per il rilascio»: anche per poter rimanere in Italia, dunque, è necessario disporre di un adeguato reddito, nonché di un alloggio idoneo, non sovraffollato e/o conforme alle normative igienico-sanitarie.

Disposizioni di questo tipo – in particolare quella riguardante l'idoneità dell'alloggio – sono state pensate per i flussi “ordinari” di lavoratori stranieri: criticate da più parti come discriminatorie, fallimentari e inutili<sup>278</sup>, esse appaiono a maggior ragione inadeguate per comunità, come quelle dei Rom e dei Sinti, che difficilmente accedono al mercato abitativo, e che vivono in condizioni di marginalità, nei “campi nomadi”, nei “villaggi Rom” o negli insediamenti non autorizzati ai margini delle aree urbane.

A ciò bisogna aggiungere che la normativa italiana non prevede alcuna forma di regolarizzazione “in loco”. In altre parole, lo straniero che si trovi già in Italia, in condizioni di irregolarità, non può ottenere un permesso di soggiorno, neppure disponendo di idonei requisiti di lavoro, di reddito o di alloggio: fatti salvi alcuni casi, assai limitati, di regolarizzazione (ad esempio per le donne in stato di gravidanza, o per i familiari di cittadini italiani o

---

<sup>276</sup> A norma dell'articolo 29, comma 3, lettera b) del Testo Unico, per poter chiamare in Italia un proprio congiunto attraverso la procedura del *ricongiungimento familiare*, lo straniero già presente sul territorio deve dimostrare di poter disporre «di un reddito minimo annuo derivante da fonti lecite non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale aumentato della metà dell'importo dell'assegno sociale per ogni familiare da ricongiungere». Il datore di lavoro, che intenda assumere un lavoratore straniero facendolo entrare in Italia, deve inviare allo Sportello Unico presso la Prefettura una *proposta di contratto* che includa «una retribuzione mensile non inferiore al minimo previsto per l'assegno sociale» (Decreto Presidente della Repubblica n. 394/99 e successive modifiche, “Regolamento di Attuazione del Testo Unico sull'Immigrazione, articolo 30-bis, comma 3 lettera c).

<sup>277</sup> Nel cosiddetto “contratto di soggiorno” – cioè nella specifica tipologia di contratto di lavoro riservata all'assunzione di stranieri – viene richiesta «la disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica» (Testo Unico art. 5-bis, comma 1 lettera a). Si tratta di parametri relativi all'ampiezza dell'alloggio in rapporto al numero delle persone che vi abitano, pensati per impedire il sovraffollamento. Nel caso di ricongiungimento familiare, il richiedente deve invece disporre di «un alloggio conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa» (Testo Unico art. 29 comma 3 lettera a). In questo caso, dunque, accanto ai requisiti di ampiezza dell'alloggio si sommano quelli relativi all'idoneità igienico-sanitaria.

<sup>278</sup> La letteratura sul tema è letteralmente sterminata. Per un primo inquadramento si veda almeno: Caputo A., 2009 Immigrazione e politiche del diritto dal Testo Unico del 1998 ai recenti interventi sulla sicurezza, in Naletto G., a cura di, *Rapporto sul razzismo in Italia*, Roma, Manifestolibri, pp. 97-104; Callaioli A., 2011, La normalità dell'emergenza. Il razzismo normativo nella legislazione in materia di immigrazione dal 2008 a oggi, in Lunaria, a cura di, *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Roma, Edizioni dell'Asino, pp. 71-81; Colombo A., 2012, *Fuori controllo? Miti e realtà dell'immigrazione in Italia*, Bologna, Il Mulino.

comunitari<sup>279</sup>), l'unico modo di regolarizzarsi, per un cittadino straniero privo del permesso di soggiorno, è quello di *ritornare* al proprio paese ed effettuare un *nuovo ingresso*<sup>280</sup>.

Ancor più problematico, per i Rom e i Sinti stranieri – e per gli immigrati in generale – è il *mantenimento* del permesso di soggiorno quando viene a mancare il lavoro. Secondo le disposizioni del Testo Unico, infatti, il permesso di soggiorno rilasciato per motivi di lavoro ha la stessa durata del contratto di assunzione, e può essere rinnovato in presenza di un nuovo contratto<sup>281</sup>. Qualora il cittadino straniero si trovi in stato di disoccupazione, potrà prorogare la sua permanenza per i successivi sei mesi, al termine dei quali – se ancora disoccupato – dovrà lasciare il territorio nazionale<sup>282</sup>. Questa disposizione ha creato, a seguito della crisi economica, numerosi problemi ai lavoratori stranieri (secondo dati ministeriali, nel periodo più acuto della crisi è venuto a cessare circa un quinto

<sup>279</sup> L'art. 19 del Testo Unico prevede l'inespellibilità di alcune specifiche categorie di cittadini stranieri: donne in stato di gravidanza o nei sei mesi successivi alla nascita del figlio cui provvedono (esteso, a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale, anche ai coniugi); minori di anni 18; parenti conviventi entro il secondo grado, o con il coniuge, di nazionalità italiana. Oltre all'art. 19, va ricordato l'art. 18, che autorizza il Questore al rilascio di un permesso di soggiorno per le vittime di tratta degli esseri umani; e l'art. 31 comma 3, che disciplina il rilascio del permesso di soggiorno per assistenza minore (su cui ci soffermiamo più avanti). Inoltre, il decreto legislativo 30/2007, attuativo della Direttiva UE 38/2004, disciplina i casi di regolarizzazione dei familiari stranieri di cittadini comunitari regolarmente residenti in Italia. Infine, va ricordata la possibilità di regolarizzarsi presentando domanda di asilo o di protezione internazionale. Benché apparentemente numerosi, i casi di regolarizzazione *in loco* di cittadini stranieri sono, nella realtà dei fatti, abbastanza rari: secondo gli ultimi dati disponibili, diffusi dal Ministero dell'Interno (che risalgono purtroppo al 2008), ben il 93% dei permessi di soggiorno era rilasciato per motivi di lavoro o per ricongiungimento familiare. Le forme di regolarizzazione fin qui citate costituiscono dunque solo una parte del 7% di permessi rilasciati per "altri motivi" (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Direzione Generale dell'Immigrazione, 2011, *L'immigrazione per lavoro in Italia: evoluzione e prospettive*, Roma, p. 52). Discorso assai diverso è invece quello delle periodiche "sanatorie", che consentono ai cittadini stranieri privi di permesso di regolarizzarsi a determinate condizioni, in deroga alle leggi vigenti: si tratta di provvedimenti eccezionali, che di solito consentono la regolarizzazione solo per brevi periodi di tempo. L'Italia ha varato, dalla fine degli anni Settanta ad oggi, ben undici provvedimenti di questo tipo, che hanno regolarizzato complessivamente 1 milione e 800 mila immigrati (cfr. Colombo A., 2012, *op. cit.*, p. 26). Qui, però, stiamo ragionando della normativa *a regime*, e prescindiamo – volutamente – dagli atti normativi di natura derogatoria ed eccezionale.

<sup>280</sup> Questa possibilità è tuttavia ostacolata dal fatto che il cittadino straniero, qualora venga rintracciato in condizioni di irregolarità sul territorio nazionale, deve essere espulso (come dispone l'art. 13 del Testo Unico). L'espulsione comporta un periodo di divieto di reingresso di durata variabile, fino a cinque anni: chi è stato espulso non può dunque tornare in Italia fino allo scadere del periodo di divieto.

<sup>281</sup> Testo Unico, art. 5, comma 3-bis: «Il permesso di soggiorno per motivi di lavoro è rilasciato a seguito della stipula del contratto di soggiorno per lavoro di cui all'articolo 5-bis [cioè dello speciale contratto di lavoro riservato ai lavoratori stranieri, ndr.]. La durata del relativo permesso di soggiorno per lavoro è quella prevista dal contratto di soggiorno e comunque non può superare (...), in relazione ad un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la durata di due anni».

<sup>282</sup> Testo Unico, art. 22 comma 11: «Il lavoratore straniero in possesso del permesso di soggiorno per lavoro subordinato che perde il posto di lavoro, anche per dimissioni, può essere iscritto nelle liste di collocamento per il periodo di residua validità del permesso di soggiorno, e comunque (...) *per un periodo non inferiore a sei mesi*». La norma prescriverebbe un periodo *minimo* di sei mesi, lasciando alle amministrazioni competenti (le Questure) la facoltà di concedere un permesso di soggiorno per periodi più lunghi. Tuttavia, questa facoltà è stata vanificata dal Regolamento di Attuazione del Testo Unico (DPR 394/99), che all'art. 37 comma 5 così dispone: «Quando (...) il lavoratore straniero ha diritto a rimanere nel territorio dello Stato oltre il termine fissato dal permesso di soggiorno, la questura rinnova il permesso medesimo (...) *fino a sei mesi* dalla data di iscrizione nelle liste di cui al comma 1 [liste di collocamento, ndr.]». È evidente la contraddizione tra una norma che dispone il rilascio di un permesso di soggiorno «per un periodo non inferiore ai sei mesi» e un'altra norma che autorizza la permanenza «fino a sei mesi».



dei permessi rilasciati per lavoro<sup>283</sup>). Queste difficoltà sono evidentemente maggiori nel caso dei Rom e dei Sinti, più esposti alla precarietà e all'espulsione dal mercato del lavoro in ragione delle loro qualifiche mediamente più basse<sup>284</sup>.

Gli interventi e i progetti rivolti ai Rom stranieri devono necessariamente tenere conto di questo quadro normativo. Se il reperimento di un alloggio e l'inserimento nel mondo del lavoro sono azioni fondamentali per l'inclusione dei Rom e dei Sinti, nel caso dei cittadini stranieri essi assumono una particolare rilevanza e urgenza, perché in assenza di questi requisiti non è possibile rimanere legalmente sul territorio nazionale.

### **1.3. I permessi di soggiorno “speciali”: protezione internazionale, status di apolide, assistenza minore**

Non esistono stime attendibili sulle tipologie di permesso di soggiorno diffuse tra i Rom e i Sinti. Tuttavia, l'esperienza di molti operatori dimostra che spesso i Rom stranieri soggiornano in Italia con permessi diversi da quelli “tipici” degli immigrati. Passiamo brevemente in rassegna quelli che – almeno nell'esperienza empirica – risultano essere i più comuni.

In primo luogo, bisogna menzionare i casi dei Rom e dei Sinti richiedenti asilo (o rifugiati). E' da ricordare come molti Rom siano arrivati in Italia a seguito delle crisi umanitarie degli anni Novanta, dalla ex-Jugoslavia prima e dal Kosovo poi. Essi presentarono allora domanda di asilo, oppure usufruirono dei permessi speciali previsti dagli appositi decreti emanati in quegli anni<sup>285</sup>. Oggi, non esistono più disposizioni di natura “umanitaria”, che autorizzino la permanenza dei cittadini provenienti dai paesi della ex-Jugoslavia. Molti Rom, tuttavia, continuano a chiedere asilo, lamentando situazioni di discriminazione o di persecuzione in tutti i paesi dei Balcani<sup>286</sup>.

---

<sup>283</sup> «Dall'archivio del Ministero dell'Interno», si legge nel citato *Dossier Caritas 2011*, «risulta che 398.136 permessi per lavoro dipendente, validi al 31 Dicembre 2009, non sono stati registrati come validi al 31 Dicembre 2010 (...). Viene a cessare un quinto dei permessi e si determina una rotazione gigantesca» (cfr. Caritas – Migrantes, 2011, *op. cit.*, p. 255). L'attuale governo sembra essersi posto il problema: nel disegno di legge sulla riforma del mercato del lavoro, attualmente in discussione al Senato, si prevede infatti il rilascio del permesso di soggiorno per attesa occupazione «per un periodo non inferiore ad un anno [il doppio rispetto ai sei mesi attuali, ndr.] ovvero per tutto il periodo di durata della prestazione di sostegno al reddito percepita dal lavoratore straniero, qualora superiore» (Senato della Repubblica, XVI Legislatura, disegno di legge recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, comunicato alla Presidenza il 5 Aprile 2012, Atto Senato n. 3249, art. 58 comma 1).

<sup>284</sup> «All'interno della popolazione straniera», scrive la Fondazione Leone Moressa, «i giovani lavoratori con bassi livelli di istruzione (...) hanno risentito più di altri della crisi» (Fondazione Leone Moressa, 2011, *Rapporto annuale sull'economia dell'immigrazione*, Bologna, Il Mulino, p. 44-45).

<sup>285</sup> Legge 390/92 per gli sfollati dalla ex-Jugoslavia; DPCM del 12.05.99 e DPCM del 18.09.00 per la crisi in Kosovo. Si veda Schiavone G., 2000, I Rom e il diritto d'asilo. Il caso italiano negli anni '90, in AA.VV. *Rom e Sinti: un'integrazione possibile. Italia e Europa a confronto*, Atti del Convegno, Napoli, 23-24 giugno 2000, pubblicato in <http://www.cestim.it/argomenti/03rom-Sinti/03zingari-integrazione-2000.htm.pdf> (ultimo accesso in data 05-04-2012).

<sup>286</sup> All'inizio del 2010, per esempio, 128 Rom del campo di Salone, a Roma, avevano richiesto la protezione umanitaria, ed erano in attesa del “responso” della competente Commissione. Si veda *Prime demolizioni al Casilino 900. Sant'Egidio abbandona il Comune*, in «Il Corriere della Sera», 19 Gennaio 2010.

Benché l'Alto Commissariato ONU raccomandi alle *Commissioni per il riconoscimento dello status di rifugiato* (gli organi competenti all'esame di una domanda di asilo) la massima attenzione nel vagliare le situazioni individuali dei Rom<sup>287</sup>, e nonostante qualche isolata pronuncia favorevole da parte dei Tribunali<sup>288</sup>, nel complesso la situazione dei Balcani è considerata stabilizzata, ed è quindi assai improbabile che una domanda di asilo da quei paesi possa avere esito favorevole.

Perciò, i Rom che abbiano presentato istanza di protezione internazionale usufruiscono di permessi di soggiorno (per richiesta asilo, appunto) *di fatto* provvisori e a scadenza: destinati cioè ad essere revocati a seguito della decisione prevedibilmente negativa della Commissione. Ciò rende difficile predisporre anche gli interventi di accoglienza e di inserimento sociale da parte di associazioni, ONG o enti locali.

Il secondo caso da menzionare è quello *dell'apolidia*. E' noto, benché non abbastanza indagato nelle sue proporzioni numeriche, il fenomeno dei Rom stranieri – in maggioranza provenienti dai territori della ex-Jugoslavia – che *non sono in possesso di nessuna cittadinanza*. Si tratta infatti di persone che i paesi di origine non riconoscono come propri cittadini: ciò per varie ragioni, cui non sono estranei casi di vere e proprie persecuzioni a sfondo etnico (la revoca della cittadinanza rappresenta spesso una forma di persecuzione, come ci ha insegnato il caso, tragico ed estremo, degli ebrei nella Germania nazista<sup>289</sup>). D'altra parte, si tratta di persone che non possono essere riconosciute cittadine italiane, perché nate da genitori stranieri (sulla base del principio dello *jus sanguinis*)<sup>290</sup>.

Come noto, l'individuo *privo di qualunque cittadinanza* si definisce *apolide*, e ha diritto, secondo norme internazionali recepite anche dall'Italia, a specifiche forme di protezione, tra le quali il rilascio di un permesso di soggiorno<sup>291</sup>. Tuttavia, mentre lo *status* di apolide garantisce un'ampia gamma di diritti e di possibilità di permanenza, è assai arduo poter accedere a quello stesso *status*.

Le norme in materia di accertamento amministrativo della condizione di apolidia prevedono infatti che il richiedente produca una serie di atti e certificati

<sup>287</sup> UN High Commissioner for Refugees, 2009, *UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Individuals from Kosovo*, HCR/EG/09/01, reperibile al sito: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4af842462.html> (ultimo accesso in data 07-04-2012). Sul punto si veda anche Perin G., 2011, L'applicazione ai Rom e ai Sinti non cittadini delle norme sull'apolidia, sulla protezione internazionale e sulla condizione degli stranieri comunitari ed extracomunitari, in Bonetti P., Simoni A., Vitale T., a cura di, *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Milano, Giuffrè, Tomo I, pp. 363-414.

<sup>288</sup> Si veda per es. Tribunale di Roma, 7 gennaio 2005, in «Diritto, Immigrazione e Cittadinanza», n. 1/2005, p. 116, citata in Perin G., 2011, *op. cit.*

<sup>289</sup> E' d'obbligo il riferimento alle indimenticabili pagine di Arendt: Arendt A., 1999, *Le origini del totalitarismo*, Milano, Edizioni di Comunità (ed. or. 1948), cap. IX, «Il tramonto dello Stato nazionale e la fine dei diritti umani», pp. 372-419. «Si è quasi tentati», scriveva la filosofa, «di misurare il grado di infezione totalitaria di un governo nell'uso fatto della privazione della cittadinanza» (*ibidem*, p. 387).

<sup>290</sup> Sull'apolidia dei Rom si veda Perin G., 2011, *op. cit.*; Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *op. cit.*, pp. 22-25.

<sup>291</sup> Per una disamina delle principali norme internazionali in materia di apolidia si veda Perin G., Bonetti P., 2009, *Apolidia. Scheda pratica aggiornata al 12-02-2009*, reperibile sul sito dell'ASGI alla pagina web [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=documenti&id=321&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=documenti&id=321&l=it) – ultimo accesso in data 05-05-2012.

rilasciati dal paese di nascita o di ultima residenza, nonché la documentazione relativa all'iscrizione anagrafica in un Comune italiano<sup>292</sup>. Queste disposizioni sono in larga parte inapplicabili, soprattutto ai Rom e ai Sinti. Per varie ragioni, su cui non possiamo soffermarci in questa sede<sup>293</sup>, per molti Rom è infatti assai complicato – quando non impossibile – ottenere i documenti dei paesi di origine. Inoltre, una persona *realmente apolide* difficilmente potrà avere la residenza in Italia: l'iscrizione anagrafica, infatti, è subordinata al possesso di un permesso di soggiorno<sup>294</sup>; ma per ottenere un permesso di soggiorno è necessario disporre di un passaporto o di altro documento di viaggio rilasciato dal *proprio* paese<sup>295</sup>. E gli apolidi, per definizione, non hanno un *loro* paese.

Si crea in altre parole uno di quei “circoli viziosi”, di cui è ricca la normativa italiana in materia di immigrazione: chi non ha la cittadinanza di alcun paese non può disporre di un passaporto; senza passaporto niente permesso di soggiorno; senza permesso di soggiorno, niente residenza; senza residenza, niente *status* di apolide; e, ovviamente, in assenza di riconoscimento dello *status* di apolide non sarà possibile ottenere documenti di identificazione, permessi di soggiorno, residenza anagrafica ecc...

Lo *status* di apolide si può accertare, oltre che per via “amministrativa” (cioè facendone richiesta agli organi prefettizi), anche per via “giurisdizionale”, rivolgendosi direttamente al giudice. Tuttavia, non esistendo alcuna specifica disposizione che disciplini l'accertamento giurisdizionale, la procedura è soggetta ad interpretazioni difformi da parte dei singoli magistrati<sup>296</sup>, e può avere dunque esiti assai diversi.

Ciò che qui interessa è il destino dei Rom che chiedono – per via *amministrativa* o *giurisdizionale* – il riconoscimento dello *status* di apolide. La legge italiana prescrive in questi casi il rilascio di un permesso di soggiorno per *attesa apolidia*. Tuttavia, a differenza di quanto accade con la procedura di asilo (dove il richiedente ha diritto *comunque* al permesso di soggiorno fino alla conclusione della procedura), in questo caso il permesso viene rilasciato *solo se lo straniero si trovava già in condizioni di regolarità sul territorio nazionale*<sup>297</sup>: un

---

<sup>292</sup> D.P.R. 12 ottobre 1993, n. 572, *Regolamento di esecuzione della legge 5 febbraio 1992, n. 91, recante nuove norme sulla cittadinanza*, art. 17 comma 1: «Il ministero dell'interno può certificare la condizione di apolidia, su istanza dell'interessato corredata della seguente documentazione: a) atto di nascita; b) documentazione relativa alla residenza in Italia; c) ogni documento idoneo a dimostrare lo stato di apolide. 2. E' facoltà del Ministero dell'Interno richiedere, a seconda dei casi, altri documenti». Sul punto si veda Perin G., Bonetti P., 2009, *op. cit.*

<sup>293</sup> Sul punto si veda Perin G., 2011, *op. cit.*

<sup>294</sup> Il Regolamento Anagrafico (DPR 30/5/89, n. 223) dispone, all'art. 14 comma 2, che lo straniero debba esibire il permesso di soggiorno all'atto di iscrizione all'anagrafe. Inoltre, secondo l'art. 11, comma 1 lettera c) dello stesso Regolamento, il mancato rinnovo del permesso di soggiorno determina la cancellazione dal Registro Anagrafico della Popolazione Residente.

<sup>295</sup> Così dispone il Regolamento di Attuazione del Testo Unico (DPR 394/99 e successive modifiche), all'art. 9 comma 3.

<sup>296</sup> Si veda sul punto Perin G., Bonetti P., 2009, *op. cit.*

<sup>297</sup> Così dispone il Regolamento di Attuazione del Testo Unico (DPR 394/99 e successive modifiche), all'art. 11 comma 1: «Il permesso di soggiorno è rilasciato, quando ne ricorrono i presupposti, per i motivi e la durata indicati nel visto d'ingresso o dal testo unico, ovvero per uno dei seguenti altri motivi (...): c. per acquisto della cittadinanza o *dello stato di apolide*, a favore dello straniero *già in possesso del permesso di soggiorno per altri motivi*, per la durata del procedimento di concessione o di riconoscimento».

requisito per molti aspetti paradossale, che preclude la regolarizzazione dei richiedenti Rom o Sinti (la cui condizione di apolidia, nella maggior parte dei casi, non è *sopravvenuta* durante il soggiorno in Italia, ma si è creata *ab origine*, prima dell'ingresso, determinando dunque una condizione di irregolarità).

Infine, il terzo caso meritevole di una piccola analisi è il permesso di soggiorno per *assistenza minore*. Si tratta di un documento che viene rilasciato dalla Questura, a seguito di un apposito provvedimento del Tribunale per i Minorenni, ai familiari irregolari di minori stranieri che abbiano necessità di assistenza. La norma prescrive che il Tribunale per i Minorenni rilasci un'*autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale*, in deroga alle altre disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, quando sussistano "gravi motivi" legati all'età, alle condizioni di salute o psico-fisiche del minore<sup>298</sup>. Questa formulazione lascia però spazio a letture diverse e di segno opposto. Così, alcuni Tribunali rilasciano l'autorizzazione solo in presenza di gravi malattie o *handicap* permanenti del minore. Altri, invece, ritengono che i "gravi motivi" invocati dal legislatore possano consistere anche in pericoli *potenziali e futuri*, che potrebbero essere determinati – per esempio – dal dover affrontare in tenera età il trauma dell'espulsione dei propri genitori, e del conseguente rimpatrio di tutta la famiglia: seguendo quest'ultima interpretazione, alcuni Tribunali – su tutti quello toscano – non si limitano a valutare le condizioni di salute del minore, ma tengono conto della frequenza scolastica, del grado di integrazione del nucleo familiare, delle eventuali condizioni di indigenza nel paese di origine; persino l'essere nato e cresciuto in Italia può rappresentare una discriminante, perché in quel caso l'espulsione potrebbe risultare doppiamente traumatica, dovendosi effettuare il rimpatrio in un paese che il minore non ha mai visto<sup>299</sup>.

Si tratta, come si vede, di un permesso di soggiorno che potremmo definire *latu sensu* di carattere umanitario, per il quale non sono previsti requisiti di reddito né di alloggio. E' anche per questo che molti Rom, che non possono regolarizzarsi in altro modo, si rivolgono ai Tribunali per i Minorenni allo scopo di ottenere un permesso per assistenza minore.

<sup>298</sup> Così dispone il Testo Unico Immigrazione all'art. 31 comma 3: «Il Tribunale per i minorenni, per gravi motivi connessi con lo sviluppo psicofisico e tenuto conto dell'età e delle condizioni di salute del minore che si trova nel territorio italiano, può autorizzare l'ingresso o la permanenza del familiare, per un periodo di tempo determinato, anche in deroga alle altre disposizioni del presente testo unico. L'autorizzazione è revocata quando vengono a cessare i gravi motivi che ne giustificano il rilascio o per attività del familiare incompatibili con le esigenze del minore o con la permanenza in Italia. I provvedimenti sono comunicati alla rappresentanza diplomatica o consolare e al questore per gli adempimenti di rispettiva competenza». A coloro che siano in possesso dell'autorizzazione alla permanenza sul territorio nazionale, disposta dal Tribunale per i Minorenni, viene rilasciato dalla Questura competente un permesso di soggiorno per *assistenza minore*, in ottemperanza al disposto di cui al Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5, *Attuazione della direttiva 2003/86/CE relativa al diritto di ricongiungimento familiare*, art. 2 comma 6: «Al familiare autorizzato all'ingresso ovvero alla permanenza sul territorio nazionale ai sensi dell'articolo 31, comma 3, è rilasciato, in deroga a quanto previsto dall'articolo 5, comma 3-bis, un permesso per *assistenza minore*, rinnovabile, di durata corrispondente a quella stabilita dal Tribunale per i minorenni. Il permesso di soggiorno consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso per motivi di lavoro».

<sup>299</sup> Si veda per esempio Tribunale per i Minorenni di Firenze, decreto n. 4304/2010.

Con il Decreto Legislativo 8 gennaio 2007, n. 5 (art. 2 comma 6) il legislatore ha tuttavia disposto che questo permesso di soggiorno – che consente l'esercizio di regolari attività lavorative – non può essere, alla scadenza, convertito per via amministrativa in permesso per motivi di lavoro. Ciò comporta una sostanziale *precarietà* nella condizione dei molti Rom, che per rinnovare il loro soggiorno si vedono costretti a inoltrare una nuova istanza al Tribunale per i Minorenni.

Ed è forse proprio la *precarietà* della condizione di soggiorno la vera cifra della condizione dei Rom stranieri: una precarietà che per molti aspetti caratterizza lo *status* di *tutti* gli immigrati, ma che nel caso dei Rom e dei Sinti assume connotazioni peculiari, e per alcuni versi estreme. Ogni progetto di inserimento sociale e lavorativo di Rom e Sinti deve necessariamente tenere conto di questa condizione.

#### **I.4. I Rom comunitari**

Negli ultimi anni, l'arrivo di consistenti flussi migratori di Rom provenienti dalla Romania, e il successivo ingresso di questo paese nell'Unione Europea, hanno generato una consistente presenza di Rom *cittadini comunitari*.

Lo *status* dei migranti provenienti da paesi UE è assai diverso da quello dei cosiddetti "cittadini dei paesi terzi"<sup>300</sup>. L'art. 45 della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* stabilisce infatti che «ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare *liberamente* nel territorio degli Stati membri»<sup>301</sup>. A differenza di quanto accade con i migranti dei paesi terzi, la cui facoltà di soggiornare è *subordinata alla preventiva autorizzazione dello Stato italiano*<sup>302</sup>, per i comunitari l'ingresso, la circolazione e la permanenza sul territorio

---

<sup>300</sup> Si evita qui, volutamente, di usare l'espressione "extra-comunitari": un termine originariamente tecnico-giuridico, poi divenuto di uso comune con funzioni spesso dispregiative. Si tratta, oggi, di un termine non tecnico, che infatti non compare nei testi di legge: i non appartenenti all'Unione Europea sono definiti dalla normativa "cittadini di paesi terzi" o semplicemente "cittadini stranieri". Per le connotazioni negative del termine si veda Faso G., 2008 *Lessico del razzismo democratico. Le parole che escludono*, Roma, Derive e Approdi, pp. 64-66.

<sup>301</sup> Si veda *Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (2010/C 83/02)*, in «Gazzetta ufficiale dell'Unione europea», 30 Marzo 2010. Come noto, la prima versione della Carta è stata elaborata da una Convenzione composta da un rappresentante di ogni paese membro, da un delegato della Commissione e da membri dei Parlamenti europeo e nazionali. Fu proclamata a Nizza nel Dicembre 2000. Con il Trattato di Lisbona, alla Carta è stato conferito valore giuridico vincolante: essa è stata perciò modificata e proclamata una seconda volta nel Dicembre 2007 (si veda la scheda su *Carta dei diritti fondamentali* sul sito internet dell'Unione Europea alla pagina web: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/133501\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_it.htm) - ultimo accesso in data 05-04-2012).

<sup>302</sup> Da lungo tempo la giurisprudenza della Corte Costituzionale ha stabilito che lo straniero non ha un *diritto soggettivo* all'immigrazione, e che la facoltà di ingresso e di permanenza nel territorio italiano è subordinata al possesso di specifiche autorizzazioni (visto, permesso di soggiorno, nulla-osta ecc.). Si veda, tra le numerose pronunce, la sentenza n. 62 del 1994, forse la più esplicita sul punto. In sede di dottrina giuridica, tuttavia, non sono mancate interpretazioni diverse che, sulla scorta di un'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, hanno individuato in alcuni articoli del testo costituzionale (su tutti l'art. 35 comma 4) il fondamento di un vero e proprio *diritto soggettivo all'immigrazione*. Si veda in particolare: Nicotra Guerrera I., 1995, *Territorio e circolazione delle persone nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, pp. 208 e ss.; Patroni Griffi A., 1999, I diritti dello straniero tra Costituzione e politiche regionali, in Chieffi L., a cura di, *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, Cedam, pp. 345-346; Rossi E., 2009, I diritti fondamentali degli stranieri irregolari. Una lettura costituzionale, in Consorti P., a cura di, *Tutela dei diritti dei migranti*, Pisa, Plus, pp. 43-78.

costituiscono un vero e proprio *diritto soggettivo*, sia pure limitato dalle condizioni e dai requisiti previsti dalle normative comunitarie<sup>303</sup>.

Tali condizioni e requisiti sono stati specificati dalla Direttiva 38/2004<sup>304</sup>, e delineano una differenza tra *soggiornanti di breve periodo*, fino a tre mesi (art. 6), e *soggiornanti per un periodo superiore* (art. 7). Mentre per i primi l'ingresso e il soggiorno sono liberi e non soggetti ad alcuna formalità amministrativa, i secondi devono poter disporre di un lavoro, subordinato o autonomo, o di risorse economiche sufficienti<sup>305</sup>.

Con il decreto legislativo 30/2007<sup>306</sup>, che recepisce e dà attuazione alla Direttiva 38, il legislatore italiano ha disciplinato anche la tipologia dei *documenti* da rilasciare ai migranti comunitari. Poiché questi ultimi hanno – come si è visto – un *diritto soggettivo* alla permanenza, sarebbe stato improprio obbligarli alla richiesta di un *permesso di soggiorno*, che per sua natura ha carattere “autorizzatorio”. Il decreto 30 ha perciò previsto l'accesso dei comunitari direttamente alla *residenza anagrafica*, ovviamente subordinandola al possesso dei requisiti della Direttiva 38 (lavoro e/o risorse economiche sufficienti). Così, per ottenere i loro documenti di soggiorno, i cittadini comunitari non devono più andare in Questura – come accadeva in precedenza<sup>307</sup> – ma si recano al Comune dove dimorano: qui, gli uffici preposti rilasciano una “attestazione di soggiorno”, e contestualmente iscrivono il cittadino nel Registro Anagrafico della Popolazione Residente<sup>308</sup>.

Proprio l'accesso alla residenza anagrafica rappresenta oggi un problema per i Rom immigrati da paesi UE. In molti Comuni permane infatti la prassi di non concedere la residenza nei “campi nomadi”, soprattutto se non autorizzati<sup>309</sup>. Talora questa prassi viene giustificata alla luce di un comma del cosiddetto “Pacchetto Sicurezza” del 2009,

<sup>303</sup> Si veda sul punto D'Ascia L., 2009, *Diritto degli stranieri e immigrazione. Percorsi giurisprudenziali*, Milano, Giuffrè, pp. 428 e ss.

<sup>304</sup> Si veda *Direttiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 Aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (Testo rilevante ai fini del SEE)*, in «*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*», 29 Giugno 2004.

<sup>305</sup> Direttiva 2004/38/CE, art. 7: «1. Ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro, a condizione: a) di essere lavoratore subordinato o autonomo nello Stato membro ospitante; o b) di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione malattia che copra tutti i rischi nello Stato membro ospitante; o c) — di essere iscritto presso un istituto pubblico o privato, riconosciuto o finanziato dallo Stato membro ospitante in base alla sua legislazione o prassi amministrativa, per seguirvi a titolo principale un corso di studi inclusa una formazione professionale, — di disporre di un'assicurazione malattia che copre tutti i rischi nello Stato membro ospitante e di assicurare all'autorità nazionale competente, con una dichiarazione o con altro mezzo di sua scelta equivalente, di disporre, per se stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, affinché non divenga un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante durante il suo periodo di soggiorno; o d) di essere un familiare che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione rispondente alle condizioni di cui alle lettere a), b) o c)».

<sup>306</sup> Decreto Legislativo 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*, e successive modifiche ed integrazioni.

<sup>307</sup> Il Decreto del Presidente della Repubblica 18 Gennaio 2002, n. 54, prevedeva all'art. 5 il rilascio, da parte delle Questure, di una “carta di soggiorno per cittadino comunitario”.

<sup>308</sup> Decreto Legislativo 30/2007, art. 9.

<sup>309</sup> Si vedano, tra i molti rapporti che documentano questa diffusa pratica: Open Society Foundations – Open Society Justice Initiative, 2010, *I Rom in Italia: nota informativa per la Commissione Europea*, in <http://www.soros.org/initiatives/justice/litigation/ec-v-italy-20100910/ECUpdate-20101001.pdf>, punto 18 (ultimo accesso in data 05-05-2012); Perin G., 2011, *op. cit.*



che in realtà non vieta affatto la residenza in luoghi “impropri”, limitandosi a disporre la possibilità di controlli sugli alloggi dei cittadini che chiedono l’iscrizione anagrafica<sup>310</sup>. Inoltre, accade spesso che i Rom non abbiano né lavoro né risorse economiche proprie, e non possano quindi soddisfare i requisiti previsti dalla Direttiva 38.

Il risultato di questi meccanismi è una diffusa, pur se difficilmente quantificabile, *irregolarità del soggiorno* di molti Rom comunitari. Si tratta, è bene specificarlo, di una irregolarità ben diversa da quella dei cittadini di paesi terzi: mentre per questi ultimi l’assenza di un permesso di soggiorno è condizione sufficiente per l’emanazione di un decreto di espulsione<sup>311</sup>, per i comunitari non esiste alcun automatismo. Eventuali provvedimenti espulsivi debbono essere decisi caso per caso, valutando la pericolosità sociale del soggetto, ma anche la durata del suo soggiorno in Italia, l’età, le condizioni di salute e l’integrazione sociale e culturale<sup>312</sup>. Queste disposizioni rendono spesso *inespellibili* i Rom comunitari, che in tal modo si trovano a vivere in una sorta di “limbo amministrativo”: non hanno una vera e propria autorizzazione al soggiorno in Italia, ma non possono essere allontanati. Né “regolari”, né “clandestini”, restano sul territorio, privi di molti diritti fondamentali, ignorati dai servizi sociali e dai programmi locali di integrazione e di inserimento.

Come nel caso dei Rom stranieri, dunque, anche la condizione giuridica dei Rom comunitari sembra essere caratterizzata dalla *precarietà*: ed è proprio con questa *precarietà* che debbono confrontarsi le *buone pratiche* avviate a livello locale. Come vedremo tra poco, infatti, lo *status* dei Rom migranti – incerto, transitorio, spesso irregolare o semi-regolare – influisce negativamente sul *godimento di alcuni diritti fondamentali*. Nelle pagine che seguono, ci occuperemo soprattutto del diritto alla salute, del diritto all’abitare e dell’accesso al lavoro: tre ambiti in cui lo *status* dei cittadini stranieri determina l’inclusione, o l’esclusione, da servizi e prestazioni erogate dagli enti pubblici.

<sup>310</sup> L’articolo 1 comma 18 della legge 94/2009 (cosiddetto “Pacchetto Sicurezza”), nel modificare la normativa anagrafica (legge 24 Dicembre 1954, n. 1228, art. 1), prevede che «l’iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell’immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie». La dottrina è però concorde nel ritenere che le verifiche sull’idoneità dell’alloggio non possano precludere in ogni caso l’accesso alla residenza. Si veda Checchi T., 2011, Articolo 3, commi 38 e 39. Commentario, in De Francesco G., Gargani A., Manzione D., Pertici A., a cura di, *Commentario al “Pacchetto Sicurezza”, l. 15 Luglio 2009, n. 94*, Milano, Utet Giuridica, pp. 461-466.

<sup>311</sup> Il citato Testo Unico Immigrazione dispone, all’art. 13 comma 2, che il Prefetto emani un provvedimento di espulsione per tutti coloro che risultino privi di permesso di soggiorno.

<sup>312</sup> In ottemperanza alla Direttiva 38, il decreto 30 prevede all’articolo 20 la possibilità di limitare il diritto di ingresso e di soggiorno (e dunque di emanare provvedimenti espulsivi) solo per «motivi di sicurezza dello Stato, motivi imperativi di pubblica sicurezza, altri motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza». I *motivi di sicurezza dello Stato* sussistono «quando la persona da allontanare appartiene ad una delle categorie di cui all’articolo 18 della legge 22 maggio 1975, n. 152, e successive modificazioni, ovvero vi sono fondati motivi di ritenere che la sua permanenza nel territorio dello Stato possa, in qualsiasi modo, agevolare organizzazioni o attività terroristiche, anche internazionali» (articolo 20, comma 2). I *motivi imperativi di pubblica sicurezza* sussistono in caso di «comportamenti che costituiscono una minaccia concreta, effettiva e sufficientemente grave ai diritti fondamentali della persona ovvero all’incolumità pubblica» (articolo 20, comma 3). Il successivo comma 4 chiarisce che i provvedimenti di allontanamento «non possono essere motivati da ragioni di ordine economico», e che «l’esistenza di condanne penali non giustifica di per sé l’adozione di tali provvedimenti». L’articolo 21 prevede anche l’espulsione «per cessazione delle condizioni che determinano il diritto di soggiorno», ma anche in questo caso non sono previsti automatismi: la sola assenza di un lavoro, o di risorse economiche proprie, non giustifica l’allontanamento, perché il Prefetto deve comunque tenere conto «della durata del soggiorno dell’interessato, della sua età, della sua salute, della sua integrazione sociale e culturale e dei suoi legami con il Paese di origine» (articolo 21, comma 2).

## Parte seconda. Il diritto alla salute

### II.1. Il diritto alla salute dei Rom migranti: un quadro generale

Un primo elemento problematico, per molti Rom migranti, riguarda il diritto alla salute, e in particolare l'accesso alle strutture sanitarie.

In *linea teorica*, il nostro paese garantisce a tutti – indipendentemente dalla nazionalità e dallo status giuridico – l'accesso alle terapie e alle prestazioni sanitarie. Se per gli stranieri *regolari* è prevista l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale (SSN) in condizioni di sostanziale parità con il cittadino italiano<sup>313</sup>, per gli *irregolari* sono assicurate le cure *urgenti o comunque essenziali, anche se continuative*<sup>314</sup>, in tutti i presidi ambulatoriali o ospedalieri: si tratta, come si vede, di un ambito molto ampio di prestazioni, non limitato alle sole urgenze, ma esteso ai cicli terapeutici e riabilitativi di medio e lungo periodo, ai ricoveri ospedalieri, alla medicina preventiva o alla tutela della gravidanza e della maternità. Gli irregolari non possono iscriversi al SSN, e non hanno di norma un medico di famiglia, né possono usufruire del servizio di Guardia Medica: generalmente accedono agli Ospedali o ai presidi di Pronto Soccorso, dove viene rilasciato loro il codice "STP" (Straniero Temporaneamente Presente), che consente di ottenere le prestazioni urgenti o essenziali previste dalla legge<sup>315</sup>.

Secondo molti osservatori internazionali<sup>316</sup>, quella italiana è una delle normative più avanzate dell'Unione Europea, perché garantisce un accesso molto ampio alle cure, prevedendo anche la gratuità delle terapie e dei farmaci in caso di indigenza.

<sup>313</sup> L'articolo 34 del Testo Unico Immigrazione prevede l'iscrizione – obbligatoria o volontaria, a seconda delle tipologie di permesso di soggiorno – al Servizio Sanitario Nazionale.

<sup>314</sup> Testo Unico Immigrazione, art. 35, comma 3: «Ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva. Sono, in particolare garantiti: a) la tutela sociale della gravidanza e della maternità, a parità di trattamento con le cittadine italiane, ai sensi della L. 29 luglio 1975, n. 405, e della L. 22 maggio 1978, n. 194, e del decreto 6 marzo 1995 del Ministro della sanità, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 87 del 13 aprile 1995, a parità di trattamento con i cittadini italiani; b) la tutela della salute del minore in esecuzione della Convenzione sui diritti del fanciullo del 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176; c) le vaccinazioni secondo la normativa e nell'ambito di interventi di campagne di prevenzione collettiva autorizzati dalle regioni; d) gli interventi di profilassi internazionale; e) la profilassi, la diagnosi e la cura delle malattie infettive ed eventualmente bonifica dei relativi focolai». Il successivo comma 4 dispone inoltre che «le prestazioni di cui al comma 3 sono erogate senza oneri a carico dei richiedenti qualora privi di risorse economiche sufficienti, fatte salve le quote di partecipazione alla spesa a parità con i cittadini italiani».

<sup>315</sup> DPR 394/99 e successive modifiche ed integrazioni, articolo 43 comma 3: «La prescrizione e la registrazione delle prestazioni nei confronti degli stranieri privi di permesso di soggiorno vengono effettuate, nei limiti indicati dall'articolo 35, comma 3, del testo unico, utilizzando un codice regionale a sigla STP (Straniero Temporaneamente Presente). Tale codice identificativo è composto, oltre che dalla sigla STP, dal codice ISTAT relativo alla struttura sanitaria pubblica che lo rilascia e da un numero progressivo attribuito al momento del rilascio. Il codice, riconosciuto su tutto il territorio nazionale, identifica l'assistito per tutte le prestazioni di cui all'articolo 35, comma 3 del testo unico (...)».

<sup>316</sup> Si veda ad esempio il recentissimo dossier della European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), 2011, *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, Vienna, al sito [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2011-fundamental-rights-for-irregular-migrants-healthcare_EN.pdf) - ultimo accesso in data 16-04-2012.



Nella pratica, però, la situazione è ben più complessa. «Alcune regioni, come la Lombardia», scrive ad esempio la Fundamental Rights Agency in una recente ricerca, «adottano un'interpretazione molto restrittiva della legge e limitano l'accesso dei migranti irregolari ai soli servizi di emergenza e urgenza»<sup>317</sup>. Il rilascio del codice STP, secondo la stessa ricerca, «è discrezionale e dipende dal singolo medico, dall'ospedale (...) e dal personale amministrativo»<sup>318</sup>.

## II.2. Il caso dei Rom comunitari

Ma la situazione più drammatica, dal punto di vista del diritto alla salute, è quella dei Rom comunitari. L'accesso al codice STP, e quindi alle terapie urgenti o essenziali, è infatti disciplinato dal Testo Unico sull'Immigrazione, che a rigore è una norma applicabile ai soli cittadini di paesi terzi. Per i migranti di paesi UE non esiste invece una norma espressa che parli di accesso alle cure: così, secondo un'interpretazione condivisa dalle amministrazioni sanitarie, *i comunitari privi di residenza (e quindi irregolari) non possono usufruire del codice STP e delle prestazioni essenziali e continuative, ma solo di quelle urgenti di Pronto Soccorso*. Si tratta di un'interpretazione discutibile, perché istituisce una irragionevole discriminazione tra cittadini comunitari e cittadini di paesi terzi: secondo alcuni commentatori, questa prassi rappresenta in effetti una vera e propria violazione dei Trattati istitutivi della UE<sup>319</sup>.

Ugualmente drammatica è la condizione dei Rom romeni che soggiornano per brevi periodi, o che comunque adottano modelli migratori fondati sulla circolarità o la stagionalità. Come si è visto, l'ingresso in Italia di cittadini comunitari non è soggetto ad alcuna condizione, ed è dunque libero: solo dopo tre mesi è necessario munirsi di un'attestazione di soggiorno.

Per i primi novanta giorni, le cure sono assicurate a tutti i cittadini di paesi UE muniti di tessera TEAM: questo documento (l'acronimo sta per "Tessera Europea Assicurazione Malattia") consente alle strutture sanitarie di ottenere il *rimborso delle spese di cura dal paese di origine del paziente*. Il sistema, disciplinato da norme comunitarie<sup>320</sup>, prevede che ciascun paese rimborsi le prestazioni *che avrebbe garantito nelle proprie strutture sanitarie*. Così, per esempio, se un

---

<sup>317</sup> *Ibidem*, p. 21. La traduzione è mia.

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 48. La traduzione è mia.

<sup>319</sup> Si veda per esempio il testo dell'avvocato Marco Paggi: Paggi M., 2009, *Cittadini comunitari - L'applicazione della Direttiva 38 è deludente*, in <http://www.meltingpot.org/articolo13852.html> - ultimo accesso in data 05-05-2012.

<sup>320</sup> Si tratta in particolare del Regolamento (CEE) n. 1408/71 del Consiglio, del 14 Giugno 1971, *relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità*. Per un quadro delle modifiche apportate all'atto originario, e per la versione consolidata del regolamento, si veda l'apposita pagina sul sito dell'UE: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10516\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10516_it.htm) - ultimo accesso in data 05-05-2012. Il regolamento citato istituiva anche la "Commissione Amministrativa per la Sicurezza Sociale dei Lavoratori Migranti" (CASSTM), composta dai rappresentanti degli Stati membri, con il compito di sviluppare la cooperazione tra gli Stati in materia di prestazioni sociali e sanitarie. In anni recenti, la CASSTM ha approvato tre decisioni finalizzate ad istituire una tessera uniforme, riconosciuta da tutti gli Stati Membri (Decisione n. 189/2003; Decisione n. 190/2003; Decisione n. 191/2003). Si veda, ancora sul sito UE, l'apposita scheda esplicativa sulla vicenda: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/social\\_protection/c10123\\_it.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_protection/c10123_it.htm) - ultimo accesso in data 06-05-2012.

paziente rumeno viene ricoverato in un Ospedale italiano per un intervento chirurgico, la prestazione sarà rimborsata solo se la Romania prevede la gratuità di quello stesso intervento nei suoi Ospedali. In questo modo, la possibilità di accedere a cure gratuite (o parzialmente coperte dallo Stato) finisce per dipendere non dalla legge italiana, ma da quella del paese di origine.

Ciò rappresenta un grave problema soprattutto per i Rom romeni: il sistema sanitario della Romania, infatti, è assai diverso da quello italiano, e non prevede un accesso universalistico alle cure<sup>321</sup>. Sin dalla fine degli anni '90, con una serie di interventi normativi culminati nella legge 95 del 2006 (tuttora in vigore)<sup>322</sup>, il governo di Bucarest ha smantellato il sistema sanitario di impianto socialista, e ha varato riforme di ispirazione neoliberale. Da quel momento, l'accesso alle cure è regolato da un meccanismo di assicurazioni e di contributi individuali della popolazione economicamente attiva.

Per poter beneficiare di un'assicurazione sanitaria pubblica, i cittadini debbono registrarsi presso un medico generico convenzionato con la «Casa Națională de Asigurări de Sănătate» o CNAS (il Servizio Sanitario Nazionale rumeno), e sono tenuti a pagare un contributo mensile in misura proporzionale al loro reddito. Possono assicurarsi tutti i lavoratori subordinati e autonomi, nonché i loro familiari a carico. L'assistenza sanitaria è invece interamente coperta da fondi pubblici, per i disoccupati che usufruiscono di sussidi statali (di solito nei primi sei mesi di disoccupazione), per le persone disabili e per gli indigenti che percepiscono il *reddito minimo garantito* previsto dalla legge 416/01<sup>323</sup>. Tutti coloro

<sup>321</sup> Per le informazioni che seguono si veda: Rat C., 2008, "No discrimination!", just unequal access... Barriers in the use of health-care services among the Romanian Roma, paper presented at the Conference of the European Social Policy Analysis Network (ESPANET), Stream 15: «Social Exclusion», 18-20 September 2008, Helsinki, reperibile sul web al sito internet <http://socialzoom.com/echiserv/eng/C%20Rat%202008%20ESPANET.pdf> (ultimo accesso in data 08-05-2012); Rebeleanu A., 2008, *Social Vulnerability in the Romanian Healthcare System*, paper presented at the Conference of the European Social Policy Analysis Network (ESPANET), Stream 13: «Changing Ideas and Consequences on Healthcare Reform», 18-20 September 2008, Helsinki, reperibile al sito <http://socialzoom.com/echiserv/eng/Adina%20Rebeleanu%202008%20ESPANET.pdf>, ultimo accesso in data 08-05-2012; Romanelli M., 2011, *Romania: un sistema sanitario in grave crisi*, in «Salute Internazionale», periodico web, 26 Aprile 2011, <http://saluteinternazionale.info/2011/04/romania-un-sistema-sanitario-in-grave-crisi/>, ultimo accesso in data 08-05-2012; Paveliu S., 2012, *România în pragul privatizării totale a îngrijirilor de sănătate. O analiză a principalelor măsuri propuse în noua lege a sănătății*, Societatea Academică din România (SAR), «Policy Brief», n. 58, sul web alla pagina [http://www.romaniacurata.ro/spaw2/uploads/files/S%20Paveliu\\_policy%20brief%2058\\_sanatate.pdf](http://www.romaniacurata.ro/spaw2/uploads/files/S%20Paveliu_policy%20brief%2058_sanatate.pdf) - ultimo accesso in data 08-05-2012.

<sup>322</sup> Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sanatații (Legge 95/2006 recante riforma in materia sanitaria).

<sup>323</sup> Il "reddito minimo garantito" (venitul minim garantat) è una prestazione di welfare che consiste nell'erogazione di un piccolo reddito alle famiglie indigenti. Per usufruire del contributo è necessario esibire prove documentali della propria condizione di indigenza, nonché dimostrarsi attivi nella ricerca di un lavoro (cfr. Horváth I., Toma S., 2006, *The Roma in Romania. General overview and an inventory of problems*, Centrul de Cercetare a Relațiilor Interetnice (CCRIT), Cluj-Napoca, p. 20, reperibile alla pagina web <http://www.iprs.it/docs/Qualitative%20Report%20Romania.doc> - ultimo accesso in data 08-05-2012. L'entità del contributo è assai modesta: nel 2009, esso ammontava per le singole persone ad appena 108 lei al mese (circa 25 euro), cifra che rappresenta il 19% del salario minimo lordo (si veda Rat C., 2009, *The future of the welfare state: paths of social policy innovation between constraints and opportunities*, paper distributed at the 7th ESPANET conference «The Social Segregation of the Poor in Romania. The Impact of Welfare Transfers», Urbino, 17-19 September 2009, p. 9, <http://www.espanet-italia.net/conference2009/paper2/10B-Rat.pdf>, ultimo accesso in data 08-05-2012). Secondo recenti ricerche, i Rom sono tra i maggiori fruitori del reddito minimo garantito: tra le famiglie Rom che si trovano sotto la soglia di povertà, circa il 20% risultano beneficiarie di questa prestazione, a fronte del 2% delle famiglie non-Rom (Rat C., 2008, *op. cit.*, p. 13). Sul reddito minimo si veda anche Ilie S., Vonica S., 2003, *Romanian Minimum Income Provision as a Mechanism to Promote Social Inclusion*, paper for the workshop on «The adequacy of social protection system», Parigi, United Nations Public Administration Network, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan014819.pdf> - ultimo accesso in data 08-05-2012.

che non lavorano, e non rientrano nelle categorie esenti, devono pagare un contributo mensile pari al valore del contributo corrispondente al salario minimo. Al fine di beneficiare dei servizi di assistenza sanitaria, è necessaria la prova del pagamento regolare dei contributi.

Ci siamo soffermati su questi dettagli per evidenziare i meccanismi che escludono la minoranza Rom di Romania dalla copertura sanitaria. In molti casi, i Rom non sono registrati nemmeno al medico di famiglia<sup>324</sup>; più spesso, risultano assicurati, ma la loro condizione di indigenza impedisce di pagare regolarmente i relativi contributi. Coloro che emigrano all'estero, poi, sono ancora più svantaggiati: spesso, la marginalità sociale di cui sono vittime nei paesi di destinazione rende difficile il pagamento regolare degli oneri dovuti. Il risultato di queste dinamiche è l'esclusione di gran parte dei Rom dal sistema sanitario romeno, e dunque l'impossibilità di avere la tessera TEAM richiesta dalle amministrazioni italiane.

Esclusi dall'accesso all'STP e dall'utilizzo della TEAM, i Rom possono usufruire del servizio sanitario solo se in possesso della residenza: un requisito assai arduo da soddisfare, come abbiamo visto.

### **II.3. Le buone pratiche delle amministrazioni pubbliche: il ruolo delle Regioni**

Il problema dell'accesso alle cure può essere efficacemente risolto dalle Amministrazioni Regionali. Con la riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, la tutela della salute è divenuta materia di "legislazione concorrente"<sup>325</sup>, affidata in sostanza alle Regioni. Per queste ultime è dunque possibile, *anche a legislazione nazionale invariata*, emanare norme che garantiscano un accesso più ampio e universalistico al sistema sanitario.

Un primo problema è quello delle prestazioni offerte ai migranti irregolari, titolari del codice STP. Come abbiamo visto, l'interpretazione della normativa è assai disomogenea sul territorio: in alcune zone ci si limita a garantire gli interventi urgenti o di Pronto Soccorso, in altre vengono erogati servizi più ampi, di natura ospedaliera o ambulatoriale. In alcuni casi i migranti privi di permesso di soggiorno usufruiscono di servizi dedicati, altrove accedono direttamente alle strutture pubbliche.

---

<sup>324</sup> I dati in proposito cambiano a seconda delle rilevazioni e del periodo considerato. Secondo una stima dell'UNDP, nel 2003 più del 35% dei Rom erano privi di copertura sanitaria. Una ricerca del 2008, finanziata dal programma PHARE dell'Unione Europea, valutava attorno al 10% la quota di Rom non iscritti a un medico di famiglia (il che significa, sia detto per inciso, che la percentuale di Rom privi di copertura sarebbe superiore, visto che la registrazione al medico è solo il primo passo per ottenere un'assicurazione). Il dato della ricerca PHARE è probabilmente sottostimato: ulteriori indagini, condotte su un campione proveniente da aree rurali, hanno accertato che la quota di famiglie non iscritte al medico si aggira attorno al 17% (per queste informazioni si veda Rat C., 2008, *op. cit.*, pp. 10 e ss.).

<sup>325</sup> L'articolo 117 della Costituzione inserisce la "tutela della salute" tra le materie di legislazione concorrente. Lo stesso articolo specifica che «nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

Per garantire un'efficace tutela della salute a *tutti* gli stranieri irregolari, e in particolare ai Rom, è opportuno interpretare estensivamente la nozione di "cure urgenti o comunque essenziali". Da questo punto di vista, le prestazioni garantite con codice STP dovrebbero avvicinarsi il più possibile a quelle erogate alla generalità dei cittadini. «In prospettiva», spiega ad esempio Simone Fusaro, «il medico di medicina generale rappresenta il cardine del sistema di salute pubblica del Servizio sanitario nazionale, attraverso il quale monitorare, filtrare e assicurare le cure mediche. *La mancanza dell'assistenza sanitaria di base continuativa per i migranti senza permesso di soggiorno costituisce una delle principali ragioni di difficoltà nella fruibilità dei servizi sanitari.* È stato dimostrato che oltre il 75% delle visite effettuate negli ambulatori di primo livello non richiede consulenza specialistica: *tali prestazioni dovrebbero essere erogate proprio dal Medico di medicina generale*»<sup>326</sup>. Molto positiva è in questo senso l'esperienza della **Regione Puglia**, che nel proprio Piano Sanitario ha previsto, per i titolari di codice STP, l'accesso al medico di famiglia e al pediatra di libera scelta<sup>327</sup>.

Anche per quanto riguarda i Rom comunitari le Regioni possono legiferare autonomamente, a legislazione nazionale invariata. Negli ultimi anni, per esempio, sono molte le Regioni che hanno garantito l'accesso alle cure urgenti o essenziali anche ai migranti privi di residenza o di tessera TEAM. Con proprie circolari o delibere, esse hanno istituito un codice ENI (acronimo di "Europeo Non Iscritto"), che assicura le stesse prestazioni del codice STP<sup>328</sup>. La **Regione Puglia** ha poi inserito queste disposizioni in una vera e propria norma regionale, conferendo loro forza di legge<sup>329</sup>.

<sup>326</sup> Fusaro S., 2009, Salute, malattia, migrazioni, in Possenti I., a cura di, *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, Pisa, Plus, p. 248. Il corsivo è mio.

<sup>327</sup> Cfr. Regione Puglia – Assessorato alle Politiche della Salute, *Piano Regionale di Salute 2008-2010*, allegato 1 alla Legge Regione Puglia 19 settembre 2008, n. 23. "Piano regionale di salute 2008 - 2010". Burp n° 150 del 26.09.2008, p. 133. Il testo è consultabile anche su internet: <http://www.fishpuglia.it/Documenti/politichedellasalute.pdf>. Sul punto è intervenuto anche l'Assessore alle Politiche della Salute Tommaso Fiore, con una nota esplicativa indirizzata alle strutture sanitarie: cfr. Regione Puglia – Assessorato alle Politiche della Salute, *Nota urgente in materia di accoglienza e assistenza sanitaria degli immigrati*, prot. 24/218/SA, 21 Aprile 2011, sul web alla pagina <http://www.sanita.puglia.it/portal/pls/portal/docs/1/514278.PDF> - ultimo accesso in data 08-05-2012). Sull'accesso dei migranti irregolari al medico di famiglia si veda anche: Foschini G., *I clandestini dal medico di famiglia. La Regione ordina: cure gratuite, saranno a carico del servizio sanitario*, in «La Repubblica», ed. Bari, cronaca regionale pugliese, 30 Luglio 2008.

<sup>328</sup> Un quadro aggiornato dei provvedimenti in vigore nelle diverse Regioni italiane è reperibile sul sito internet della SIMM, la Società Italiana di Medicina delle Migrazioni: si veda la pagina <http://www.simmweb.it/index.php?id=345> -ultimo accesso in data 12-05-2012. L'elenco comprende una decina di Regioni.

<sup>329</sup> Regione Puglia, Legge Regionale 4 dicembre 2009, n. 32, *Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia*, art. 10 comma 6: «Ai cittadini comunitari presenti sul territorio regionale che non risultano assistiti dallo Stato di provenienza, privi dei requisiti per l'iscrizione al SSR e che versino in condizioni di indigenza, sono garantite le cure urgenti, essenziali e continuative attraverso l'attribuzione del codice ENI (europeo non in regola). Le modalità per l'attribuzione del codice ENI e per l'accesso alle prestazioni, sono le medesime innanzi individuate per gli STP». Impugnata dal Governo, questa legge ha superato il vaglio di costituzionalità, con la sentenza della Corte Costituzionale n. 299 del 2010.

## II.4. Le buone pratiche del volontariato

A fronte di queste buone pratiche istituzionali, permangono gravi situazioni di esclusione dal sistema sanitario. Non tutte le Regioni, per esempio, hanno introdotto forme di assistenza destinate ai cittadini comunitari privi di residenza anagrafica. Emblematico è il caso della Lombardia, dove – stando ad una stima recente di alcune associazioni – circa 13.000 Rom di origine romena sono del tutto privi di copertura sanitaria<sup>330</sup>, e faticano ad accedere persino ai servizi di urgenza e di Pronto Soccorso<sup>331</sup>.

Per ovviare a queste lacune del sistema sanitario, molte associazioni di volontariato hanno aperto propri ambulatori, dove vengono visitati e curati cittadini stranieri altrimenti privi di assistenza.

Il **NAGA di Milano**, di ispirazione laica, gestisce da anni un ambulatorio di questo tipo, dove operano medici volontari dell'associazione. Oltre alle visite di medicina generale, la struttura è in grado di effettuare visite specialistiche, come quelle psichiatriche o ginecologiche. L'ambulatorio effettua circa 15.000 visite all'anno<sup>332</sup>. Lo stesso **NAGA** ha promosso anche un **servizio di medicina di strada**, rivolto a tutti gli stranieri ma molto attivo soprattutto con le comunità Rom e Sinte. Il servizio funziona con un camper attrezzato a clinica mobile, e raggiunge aree dismesse e baraccopoli dove i migranti vivono in condizioni di marginalità. Molte persone possono così ricevere assistenza socio-sanitaria e orientamento ai servizi presenti sul territorio. L'unità di medicina di strada è composta da circa 25 volontari, tra medici, infermieri, educatori, insegnanti e mediatori culturali. Il personale sanitario svolge circa 400 visite all'anno<sup>333</sup>.

Sin dal 2000, a **Milano, la Fondazione Fratelli San Francesco**, di ispirazione cattolica, ha aperto un poliambulatorio medico, che fornisce assistenza sia generica che specialistica. Il servizio ha visto un incremento graduale ma costante di assistiti: nel corso del 2010, ha effettuato oltre 24.000 interventi, tutti svolti da medici e paramedici volontari. «Il nostro operato», si legge sul sito della Fondazione, «non mira a sostituire il ruolo delle strutture pubbliche, ma a coprire quelle carenze che sono incolmabili per una popolazione svantaggiata»<sup>334</sup>.

---

<sup>330</sup> Cfr. NAGA Onlus, Casa per la Pace Milano, Centro Internazionale Helder Camara Onlus, Sant'Angelo Solidale Onlus, 2012, *Comunitari Senza Copertura Sanitaria. Indagine sul difficile accesso alle cure per cittadini rumeni e bulgari a Milano e in Lombardia: quando essere comunitari è uno svantaggio*, Milano, p. 5, in [http://www.naga.it/tl\\_files/naga/documenti/CSCS\\_rapporto.pdf](http://www.naga.it/tl_files/naga/documenti/CSCS_rapporto.pdf) - ultimo accesso in data 30-04-2012.

<sup>331</sup> Emblematico è il caso citato nel dossier *Comunitari senza copertura sanitaria*: «Giuseppe ha un diabete che richiede terapia insulinica e da tre anni è assistito solo dalle associazioni di volontariato che prescrivono la costosa terapia insulinica a proprio carico. Recentemente (dicembre 2011) non si è sentito bene, si è presentato al Pronto Soccorso del San Raffaele, vicino alla propria casa, dove è stata riscontrata una glicemia di 234 mg%, il che significa diabete non controllato, ed è stato dimesso col consiglio di rivolgersi al medico curante, che ovviamente il paziente non ha e non può avere. Senza le associazioni di volontariato che pagano in proprio la costosa terapia insulinica, quale sarebbe stata la fine del paziente?» (NAGA Onlus, Casa per la Pace Milano, Centro Internazionale Helder Camara Onlus, Sant'Angelo Solidale Onlus, 2012, *op. cit.*, p. 15).

<sup>332</sup> Si veda l'apposita pagina sul sito del NAGA: <http://www.naga.it/index.php/ambulatorio-medico.html> - ultimo accesso in data 30-04-2012.

<sup>333</sup> Si veda l'apposita pagina sul sito del NAGA: <http://www.naga.it/index.php/medicina-di-strada.html> - ultimo accesso in data 30-04-2012.

<sup>334</sup> Si veda l'apposita pagina sul sito <http://www.fratellisanfrancesco.org/index.php?id=14> - ultimo accesso in data 30-04-2012.

Strutture simili sono state attivate anche in altre regioni italiane: molto note sono, ad esempio, le esperienze dell'associazione Sokos a Bologna, dell'ambulatorio Città Aperta a Genova o del GRIS di Roma<sup>335</sup>.

## Parte terza. Casa e lavoro, un binomio inscindibile

### III.1. Le buone pratiche dell'inclusione: quando "casa" fa rima con "lavoro"

Come si accennava all'inizio, i Rom stranieri – comunitari e non comunitari – vivono spesso in condizioni abitative analoghe a quelle dei Rom e dei Sinti italiani. I *campi nomadi*, regolari o "abusivi", regolamentati o spontanei, sono i luoghi dove negli ultimi anni sono stati *confinati* i gruppi provenienti dalla ex-Jugoslavia prima, e dalla Romania poi.

Abbiamo già analizzato, in un altro capitolo di questo volume<sup>336</sup>, i vari programmi di *superamento dei campi* sperimentati a livello locale. Qui ci preme sottolineare che nessun inserimento abitativo è possibile, se non si affronta il problema più ampio della marginalità sociale, e in particolare se non si scioglie il nodo *dell'esclusione di molti Rom dal mercato del lavoro*. La politica dei "campi nomadi", perseguita da almeno due decenni dalle autorità nazionali, regionali e locali, è infatti alimentata *anche* dalla diffusa disoccupazione, o dall'accesso ai segmenti più umili e precari del mercato del lavoro.

Disoccupazione e marginalità abitativa producono del resto un vero e proprio "circolo vizioso", perché senza un impiego regolare e un reddito stabile è impossibile ottenere una casa in affitto, ma senza un alloggio adeguato è difficile superare le discriminazioni sul mercato occupazionale. Per essere efficaci, dunque, i programmi di inserimento debbono *congiuntamente* il tema dell'abitare e quello del lavoro.

E se questo è vero per i Rom e i Sinti in generale, è ancor più vero per i Rom immigrati: come abbiamo visto, sia per i comunitari che per i cittadini di paesi terzi avere un lavoro è decisivo per ottenere lo *status* di stranieri regolarmente soggiornanti.

<sup>335</sup> Si veda, sull'ambulatorio Sokos, Redazione Melting Pot, 2003 *Bologna - Ambulatorio Sokos: medici di base per immigrati irregolari. Intervista ai medici Antonio Curti e Tommaso Zambelli*, al sito web <http://www.meltingpot.org/articolo857.html> - ultimo accesso in data 28-04-2012; Sokos – associazione per l'assistenza a emarginati e immigrati, *Chi siamo*, 2012, <http://www.sokos.it/page.php?2> - ultimo accesso in data 28-04-2012. Sull'ambulatorio Città Aperta di Genova si veda il sito dell'associazione: <http://cittaperta.jimdo.com/> - ultimo accesso in data 28-04-2012. Sull'esperienza del GRIS Lazio, Trillò M.E., Gnolfo F., Geraci S., 2007, *I Gruppi locali Immigrazione e Salute (GRIS)*, Atti del Convegno «Fragilità sociale e tutela della salute: dalle disuguaglianze alla corresponsabilità», «Rapporti ISTISAN», 07/14, Roma, p. 25-30. Per una panoramica generale del fenomeno si veda anche Fusaro F., 2009, *op. cit.*

<sup>336</sup> Cfr. capitolo "Le buone pratiche dell'abitare" in questo volume.



Proprio per questo, è opportuno qui soffermarci sui progetti che, rivolti ai Rom non italiani, hanno cercato di coniugare l’inserimento abitativo con quello lavorativo: per un esame più dettagliato dei programmi di *superamento dei campi nomadi*, rimandiamo invece al capitolo dedicato.

### III.2. Autorecupero e inclusione: il “progetto Dado” di Settimo Torinese

Tra le esperienze di inserimento sociale, una delle più innovative è senz’altro quella del progetto “Dado” a Settimo Torinese, in provincia di Torino<sup>337</sup>.

La vicenda è cominciata il 16 Novembre 2006, quando un incendio scoppiato per cause accidentali rase al suolo il campo di *Cascina la Merla* a Borgaro, in provincia di Torino, abitato da Rom romeni. Mentre il Comune di Borgaro rifiutò di farsi carico dell’emergenza, le famiglie vennero accolte per qualche giorno negli uffici di due associazioni di volontariato, Acmos e Terra del Fuoco, che già frequentavano l’insediamento. Dopo vari trasferimenti in campi e strutture di emergenza<sup>338</sup>, il Sindaco di Settimo Torinese, Aldo Corgiat, individuò un edificio in via Cottolengo – chiamato comunemente il “Dado” – come luogo di accoglienza per otto nuclei familiari.

La finalità del progetto è quella di realizzare un percorso di inclusione attraverso l’*autorecupero* e l’*autocostruzione* dello stabile, concesso in uso gratuito dal Comune di Settimo Torinese.

Come abbiamo avuto modo di vedere nel capitolo dedicato all’abitare, quella di Settimo Torinese non è l’unica esperienza di autorecupero in Italia. Ciò che la distingue è proprio l’aspetto *multidimensionale* e *integrato* degli interventi destinati ai Rom, che cercano di affrontare e superare *sia l’esclusione abitativa che*

---

<sup>337</sup> Si veda De Salvatore A., Riboni S., 2009, Settimo Torinese: il processo di autocostruzione e autorecupero come strumento di inclusione sociale, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e i Sinti*, Roma, Carocci, pp. 244-248; Bia B., 2009, *Spazi paralleli. Innovazione nelle politiche abitative per Rom e Sinti in Italia*, tesi di laurea, Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura e Società - Corso di laurea in Architettura, anno accademico 2008-2009 (relatore prof. Antonio Tosi), pp. 140-151; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica (UNAR), 2012, *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei camminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011*, Roma, sul web alla pagina [http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia\\_italiana\\_Rom.pdf](http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia_italiana_Rom.pdf), p. 89 (ultimo accesso in data 03-05-2012); Presidenza del Consiglio - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica, 2012 *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei camminanti*, Roma, Allegato IV, «Buone Prassi», [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22\\_0251\\_ALLEGATO\\_BUONE\\_PRASSI\\_STRATEGIA\\_ITALIANA\\_ROM\\_PER\\_MESSA\\_ON\\_LINE.pdf](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22_0251_ALLEGATO_BUONE_PRASSI_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf), p. 15 (ultimo accesso in data 03-05-2012); Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ANCI – Cittalia, 2010 *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità. Il caso dei Rom e Sinti in Italia*, Roma, pp. 69-71; Zincone G., 2010, *L'emergenza integrazione di Rom e Sinti. Una proposta interpretativa e alcune buone pratiche*, Torino, Fieri, p. 5.

<sup>338</sup> Il 23 Novembre del 2006 le famiglie furono trasferite presso Strada del Francese, un campo allestito dalla Croce Rossa militare e dalla protezione civile, sul territorio del Comune di Torino. Il 6 dicembre il campo venne chiuso e le famiglie smistate; una parte del gruppo fu trasferita presso i campi di “emergenza freddo” del Comune di Torino, gli altri rimasero in attesa di sistemazioni. Il 24 Dicembre venne allestito il nuovo campo “Impreuna” (dal romeno “insieme”) presso l’isola del Pescatore, nella frazione di Villaretto nel territorio del Comune di Borgaro. La protezione civile mise a disposizione delle famiglie 21 roulotte. Queste informazioni mi sono state fornite dagli operatori di Terra del Fuoco.

*quella lavorativa*. L'autorecuperato ha permesso ad esempio di sviluppare, nei Rom coinvolti nel progetto, competenze spendibili sul mercato occupazionale. L'ingresso nel mondo del lavoro è stato supportato anche tramite la costituzione della cooperativa *Terra del Fuoco Lavoro* suddivisa in due settori: l'edilizia sociale e la serigrafia. Gli operatori di Terra del Fuoco hanno poi avviato specifiche attività finalizzate all'inserimento scolastico per i minori, alla regolarizzazione dei documenti di soggiorno<sup>339</sup>, alla tutela del diritto alla salute e al rapporto con il territorio.

Un ulteriore elemento che differenzia «Il Dado» da esperienze analoghe è che esso non è dedicato solo ai Rom: dall'Ottobre 2009 la struttura ha ospitato rifugiati politici provenienti dal Corno d'Africa, dall'Iran e dalla Tunisia, e all'interno dell'edificio vivono in *co-housing* tre operatori dell'associazione, che però non sono coinvolti direttamente nel progetto di inclusione dei Rom.

Il progetto sembra aver avuto finora effetti positivi, sia nelle famiglie beneficiarie che nel territorio. Tutti i bambini e gli adolescenti in età della scuola dell'obbligo sono regolarmente iscritti presso le scuole di Settimo Torinese; la loro frequenza scolastica è pari a quella dei coetanei italiani. Gli adulti, come si accennava sopra, hanno acquisito competenze che hanno favorito il loro ingresso nel mercato del lavoro.

### **III.3. Obiettivo autonomia: l'esperienza del Villaggio Solidale a Milano**

Simile al «Dado» nelle finalità, pur se molto diversa nelle modalità concrete di attuazione, è l'esperienza milanese del «Villaggio Solidale», promossa dalla «Fondazione Casa della Carità A. Abriani»<sup>340</sup>.

Anche in questo caso, la vicenda comincia con una emergenza: il 29 Giugno 2005 viene sgomberato il campo irregolare di Via Capo Rizzuto, abitato da cittadini rumeni. Casa della Carità, da sempre attiva in emergenze di questo tipo, accoglie 73 persone (di cui 31 minori) nell'auditorium della propria sede di Via Brambilla; nel frattempo avvia una trattativa con il Comune e con gli enti pubblici per individuare una qualche soluzione.

Nel corso dell'Estate parte il progetto "Villaggio Solidale". I Rom vengono divisi in tre gruppi: alcune famiglie rimangono nella struttura di Casa della Carità, ospitate negli spazi di accoglienza per nuclei familiari; altre vengono destinate ad appartamenti messi a disposizione dalla Provincia di Milano; un terzo gruppo,

<sup>339</sup> Quando il progetto è partito, alla fine del 2007, la Romania era già entrata nell'Unione Europea, e i Rom romeni – come tutti i loro concittadini – non avevano più bisogno del permesso di soggiorno rilasciato dalla Questura.

<sup>340</sup> Le informazioni che seguono mi sono state fornite dagli operatori della Fondazione. Un'utile ricostruzione si trova in una presentazione disponibile in rete: Fondazione Casa della Carità, 2011 *La casa della carità e i Rom. Cinque anni di lavoro: dagli sgomberi all'autonomia*, Milano, sul web alla pagina [http://support.datamain.it/sites/casadellacarita.org/files/La\\_Casa\\_della\\_carita\\_e\\_i\\_Rom.pdf](http://support.datamain.it/sites/casadellacarita.org/files/La_Casa_della_carita_e_i_Rom.pdf) - ultimo accesso in data 03-05-2012.



infine, trova collocazione presso il “Villaggio CEAS” di Parco Lambro. La struttura del CEAS (Centro Ambrosiano di Solidarietà) viene appositamente riadattata, e nel cortile attiguo all’edificio viene allestito uno spazio di accoglienza con una ventina di casette prefabbricate. Negli anni successivi, il progetto di accoglienza verrà ampliato per ospitare altri gruppi di Rom, vittime degli sgomberi nei campi di via Ripamonti, via San Dionigi, Cavalcavia Bacula, Baraggiate e via Rubattino.

L’intervento specifico di Casa della Carità riguarda in particolare 57 famiglie: l’associazione attiva sin dall’Estate 2005 un progetto sperimentale di integrazione, volto al raggiungimento dell’autonomia sia economica che abitativa. A tale scopo, in una prima fase le famiglie vengono sostenute interamente da Casa della Carità: a ciascun nucleo è assegnata un’unità abitativa autonoma, e sono forniti vitto, indumenti e generi di prima necessità, in modo da soddisfare i bisogni primari per i primi 6/9 mesi di accoglienza.

Nel frattempo, con l’ausilio dell’«area lavoro» di Casa della Carità, che dispone di personale specializzato, vengono attivati percorsi di inserimento lavorativo. In particolare, gli adulti sono inseriti in corsi di formazione professionale, con strumenti di sostegno al reddito erogati dagli enti pubblici (Borse Lavoro del Comune di Milano e Doti di formazione della Regione Lombardia). Alcuni Rom vengono inseriti nelle cooperative promosse dalla stessa Casa della Carità (Cooperativa Lavoriamo, Impresa Etica Sociale, Mr Katering); altri trovano impiego accedendo direttamente al mercato del lavoro.

Ogni attività è condivisa quotidianamente e periodicamente con le famiglie e i singoli coinvolti: a questo scopo, oltre ai colloqui e agli incontri individuali, si tiene presso la Casa della Carità un’assemblea settimanale, alla quale partecipano tutte le famiglie, dove si valutano collettivamente i progressi, o gli elementi critici, del percorso di inserimento.

La terza fase del progetto riguarda invece il vero e proprio inserimento abitativo. Dopo il primo anno di attività, le famiglie sono accolte in appartamenti ad affitto agevolato. Successivamente, man mano che i nuclei si rendono autonomi dal punto di vista economico, si lavora per l’accesso al mercato delle locazioni.

Si tratta, come si vede, di un progetto “integrato”, dove le iniziative volte all’inserimento abitativo sono promosse in sinergia con azioni specifiche finalizzate al reperimento del lavoro e al conseguimento dell’autonomia economica.

I risultati appaiono più che lusinghieri. Delle 57 famiglie originariamente accolte nel progetto, oltre la metà ha raggiunto l’autonomia economica e vive oggi in un appartamento. Se si aggregano i dati relativi a coloro che vivono in un alloggio regolarmente affittato o in un appartamento della rete della Casa della carità risulta che il oltre 70% delle famiglie accolte è riuscito a raggiungere l’autonomia economica e abitativa. E’ da sottolineare inoltre che cinque famiglie sono riuscite ad acquistare un’abitazione attraverso la concessione di un mutuo bancario, passando così dalla residenza in un campo abusivo a quella in una casa di proprietà.

### III.4. Pioltello: dal campo alla città

Per molti aspetti simile al Villaggio Solidale è l'esperienza condotta, sempre da Casa della Carità, con i Rom romeni provenienti dall'occupazione di Cascina Bareggiate nel Comune di Pioltello, a pochi chilometri da Milano.

Cascina Bareggiate<sup>341</sup> è una struttura composta da diverse unità abitative, in origine destinate a braccianti agricoli, situata in un'ampia area a verde nell'*hinterland* milanese. Abbandonata da tempo, all'inizio degli anni Duemila comincia a diventare un rifugio spontaneo per immigrati senza casa. Nel 2004 vi si insedia un gruppo di Rom romeni, che fuggono dal capoluogo lombardo dopo essere stati sgomberati dalla palazzina di Via Adda, in pieno centro<sup>342</sup>.

Le presenze di Rom romeni a Cascina Bareggiate aumentano nel corso degli anni. L'affluenza maggiore si registra tra la primavera e l'estate del 2008, quando un'imponente serie di sgomberi nei campi milanesi (in particolare in quelli di via Bovisasca, via Rubattino, via Toffetti, via Pecetta, Rogoredo, zona Garibaldi, via San Dionigi) spinge molti Rom a cercare rifugio nei comuni vicini. In pochi mesi, gli occupanti raddoppiano, e la struttura arriva ad ospitare circa 250-300 persone<sup>343</sup>. Il Comune di Pioltello chiede un intervento al Prefetto di Milano, che da parte sua si impegna ad investire della questione il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica<sup>344</sup>.

La vicenda arriva ad una svolta nell'Estate 2009. Alla Camera dei Deputati, un'interrogazione della Lega Nord – presentata alla fine di Luglio – sollecita il Governo ad un'azione urgente sul caso di Cascina Bareggiate. Il Ministro Elio Vito rassicura gli interroganti: la Prefettura, dice, sta lavorando ad una soluzione, che tenga conto sia degli aspetti di ordine pubblico che di quelli di natura sociale. E conclude: «Si ritiene che la questione possa essere a breve *definitivamente*

<sup>341</sup> Per le informazioni che seguono si veda: Redazionale, *Cascina Bareggiate. Storia di un insediamento abusivo*, in «Info Pioltello», notiziario del Comune di Pioltello, n. 9, Ottobre 2009, <http://www.comune.pioltello.mi.it/PortaleNet/portale/streaming/Notiziario%20parte%201.pdf?nonce=8FRBJDF8ZSMWRA2D>, p. 4.

<sup>342</sup> La palazzina di Via Adda, a pochi passi dalla Stazione Centrale di Milano, era stata occupata nel Giugno 2002 da un consistente gruppo di Rom romeni (circa 80 persone), che cercavano in tal modo di sfuggire ai ripetuti sgomberi nel mega-campo di Via Barzaghi (uno dei primi ad ospitare i Rom provenienti dalla Romania). Nei mesi successivi altre famiglie si unirono all'iniziativa, e l'immobile di Via Adda arrivò ad ospitare alcune centinaia di Rom. Organizzata con l'ausilio di alcune associazioni e centri sociali, l'occupazione si è protratta per due anni, dando vita a una lunga serie di polemiche politiche. La palazzina venne poi sgomberata il 1 Aprile 2004 con un'imponente operazione di polizia: secondo l'*Alleanza Internazionale degli Abitanti*, furono mobilitati 1400 uomini tra poliziotti, carabinieri e guardie di finanza. Delle 263 persone presenti nell'immobile al momento dello sgombero, 155 furono rinviate in Romania con un provvedimento di espulsione, 60 vennero destinate al campo di Via Barzaghi in appositi container allestiti dalla Protezione civile, 38 rifiutarono ogni aiuto pubblico, e 10 minori vennero affidati ai servizi sociali. Nei mesi successivi, i "reduci" di Via Adda – tra cui molti Rom espulsi, che rientrarono in Italia in modo irregolare – cercarono rifugio in campi e case abbandonate alla periferia di Milano: alcuni di essi si installarono così a Cascina Bareggiate. Per la storia dell'occupazione di Via Adda si veda *Alleanza Internazionale degli Abitanti / International Alliance of Inhabitants*, 2004, *Scheda sfratti via Adda*, documento di sintesi, in [http://ita.habitants.org/media/files/archive/scheda\\_sfratti\\_via\\_adda\\_italia\\_italiano\\_2004\\_.doc](http://ita.habitants.org/media/files/archive/scheda_sfratti_via_adda_italia_italiano_2004_.doc) - ultimo accesso in data 03-05-2012. Per i dettagli dello sgombero si veda ANSA, *Milano, 155 immigrati irregolari di Via Adda rimandati in Romania*, Venerdì 2 Aprile 2004, disponibile ora sul sito Melting Pot alla pagina [http://www.meltingpot.org/breve.php3?id\\_breve=548](http://www.meltingpot.org/breve.php3?id_breve=548) - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>343</sup> Cfr. Redazionale, *Cascina Bareggiate, op. cit.*

<sup>344</sup> *Ibidem*.

*risolta*»<sup>345</sup>. Sembra l'annuncio di un imminente sgombero: la stessa iniziativa parlamentare (di un gruppo di maggioranza, si noti) sembrerebbe voler imprimere una forte accelerazione ad una eventuale scelta repressiva.

Pochi giorni dopo, il 3 Agosto, il prefetto di Milano – in qualità di *commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia* – notifica ai Rom l'ordinanza commissariale n. 1 prot. n. 91 b1/200900261-Gab, con la quale si dispone la bonifica e messa in sicurezza dell'area, e il contestuale allontanamento dei suoi abitanti<sup>346</sup>. La mattina del 6 Agosto le forze dell'ordine procedono allo sgombero e alla demolizione dello stabile<sup>347</sup>.

L'intervento lascia senza un'alternativa gran parte delle famiglie (molte delle quali si trovano temporaneamente in Romania per la pausa estiva). Il Comune di Pioltello – come vedremo tra poco – prende in carico dieci nuclei, per un totale di 49 persone. Gli altri Rom si disperdono sul territorio<sup>348</sup>: un esposto al Capo dello Stato, presentato dalla *Federazione Rom e Sinti insieme* e dall'associazione *Upre Roma*<sup>349</sup>, e un accorato appello lanciato da Casa della Carità affinché si trovi una soluzione di emergenza, restano senza esito<sup>350</sup>. Come si vede, anche nella vicenda di Pioltello si ripropone il tema dell'*ambivalenza* degli interventi locali di inserimento abitativo: che spesso comportano – per i Rom esclusi dai relativi progetti – il ricorso ai consueti meccanismi espulsivi<sup>351</sup>.

Qui ci interessa però soffermarci, per così dire, sull'altra faccia della medaglia: sul percorso di inclusione allestito per (e con) le famiglie Rom prese in carico dal Comune di Pioltello. Si tratta, come vedremo tra poco, di un modello di inserimento socio-abitativo efficace e alternativo alla politica degli sgomberi.

---

<sup>345</sup> Cfr. on. Roberto Cota ed altri, *Interrogazione a risposta immediata in Assemblea*, Atto Camera dei Deputati n. 3-00609, presentata il 21 Luglio 2009, discussa nella seduta plenaria n. 205 del 21 Luglio 2009. Per gli atti della discussione si veda Camera dei Deputati, Atti Parlamentari XVI Legislatura, *Resoconto sommario e stenografico seduta del 22 Luglio 2009*, n. 206, Roma 2009, p. 58 e ss.

<sup>346</sup> Si veda sul punto l'esposto straordinario al Presidente della Repubblica, presentato pochi giorni dopo da alcune associazioni milanesi: il testo si trova in Casavola F., *Sgombero d'agosto, umanità mia non ti conosco*, in «Mahalla», periodico online su Rom e Sinti in Italia, 13 Agosto 2009, alla pagina web <http://www.sivola.net/dblog/articolo.asp?articolo=3286> - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>347</sup> Si vedano le notizie d'agenzia della mattinata, in particolare Adnkronos, *Milano: smantellato insediamento abusivo a Cascina Bareggiate*, 6 Agosto 2009, riportata sul sito Repubblica.it alla pagina <http://www.repubblica.it/ultimora/24ore/nazionale/news-dettaglio/3703374> - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>348</sup> «Campeggiano all'aperto», scrive Zita Dazzi in un *reportage* su Repubblica on-line, «nei campi tra Vimodrone, Segrate e Pioltello come fossero turisti non troppo esigenti. Ma appena cambieranno le condizioni climatiche, i circa 200 Rom rimasti senza tetto dopo lo sgombero della cascina Bareggiate, andranno ad occupare qualche altro stabile dismesso [...]. Ci sono [...] almeno 87 bambini, fra cui tre neonati, e due donne incinte, fra i nomadi romeni sgomberati dalla cascina, oggi demolita, dove negli anni passati si sono rifugiati molti degli zingari sgomberati a Milano» (Dazzi Z., *I 200 Rom sgomberati si accampano*, 14 Agosto 2009, articolo dal sito di Repubblica on-line, in <http://milano.repubblica.it/dettaglio/i-200-Rom-sgomberati-si-accampano/1696763> - ultimo accesso in data 03-05-2012). Si veda anche il reportage fotografico *I Rom si accampano nei prati*, Repubblica.it, 14 Agosto 2009, <http://milano.repubblica.it/multimedia/home/7222149> - ultimo accesso in data 03-05-2012.

<sup>349</sup> Si veda Casavola F., *Sgombero d'agosto, umanità mia non ti conosco*, op. cit.

<sup>350</sup> Si vedano le dichiarazioni di Don Massimo Mapelli, vicepresidente di Casa della Carità, riportate in Zita Dazzi, *I 200 Rom sgomberati si accampano*, op. cit.

<sup>351</sup> Cfr. capitolo "Le buone pratiche dell'abitare" in questo volume.

Alcuni mesi prima dello smantellamento di Cascina Bareggiate – nel mese di Maggio del 2009 – il Comune aveva presentato il progetto “Scuola e Legalità”, finalizzato alla scolarizzazione dei minori e all’inclusione abitativa dei nuclei familiari. Nel Dicembre 2009, il progetto viene approvato dal Ministero dell’Interno e finanziato con i fondi speciali del cosiddetto “Piano Maroni” (legge n. 133/2008, art. 61, comma 18)<sup>352</sup>.

Nel frattempo, ai nuclei presi in carico dal Comune viene data la possibilità, dopo lo sgombero, di sistemarsi provvisoriamente nell’area di Cascina Vallotta, a poche centinaia di metri dalla struttura appena demolita. Grazie ad un accordo con il proprietario<sup>353</sup>, il terreno viene attrezzato con roulotte, servizi igienici con acqua calda, fornitura gratuita di energia elettrica nonché un container per le riunioni e le attività dei minori e delle donne. I Rom vengono formalmente autorizzati a risiedervi, sia pure per un periodo temporaneo.

La Fondazione Casa della Carità, incaricata di seguire le famiglie, attiva per ciascun nucleo un progetto personalizzato e condiviso di integrazione, di durata variabile a seconda delle specifiche esigenze di ciascuno. Le azioni previste abbracciano più ambiti: culturale, socio-sanitario e lavorativo. Si tratta, anche in questo caso, di un intervento *multi-dimensionale*, il cui obiettivo è il raggiungimento della piena autonomia, prima economica (con la ricerca di un impiego stabile) e poi abitativa.

Un’attenzione speciale è dedicata alle donne e ai minori. Per le donne, vengono organizzati due corsi di italiano, che rappresentano uno strumento per creare uno spazio di crescita e di confronto reciproco interamente al femminile.

Per i minori, Casa della Carità attiva un percorso non limitato alla sola iscrizione scolastica: gli operatori instaurano contatti con le scuole e con gli insegnanti, allo scopo di garantire un efficace inserimento dei bambini nel gruppo-classe; curano uno specifico sostegno scolastico pomeridiano, e organizzano attività ludico-ricreative complementari. Per quanto riguarda il lavoro, si utilizzano gli strumenti già sperimentati nel Villaggio Solidale: borse-lavoro, corsi di formazione professionale e inserimenti mirati nel circuito delle cooperative legate a Casa della Carità.

Attraverso il proprio settore dei servizi sociali, il Comune di Pioltello sostiene attivamente le azioni di Casa della Carità. In particolare, viene curato l’inserimento scolastico di tutti i bambini, sia nella scuola primaria che in quelle dell’infanzia. Per gli adulti, l’amministrazione favorisce l’inserimento lavorativo, coinvolgendo alcune cooperative che gestiscono servizi comunali.

<sup>352</sup> Si veda Redazionale, *Cento milioni di euro per il potenziamento della sicurezza urbana*, in Ministero dell’Interno, notizia del 10 Dicembre 2009, sul sito del Ministero alla pagina web [http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala\\_stampa/notizie/sicurezza/00970\\_2009\\_12\\_10\\_Decreto\\_Fondo\\_sicurezza.html](http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/sicurezza/00970_2009_12_10_Decreto_Fondo_sicurezza.html) - ultimo accesso in data 03-05-2012. Il Comune di Pioltello verrà finanziato per 455 mila euro, cifra che consentirà di attuare il progetto senza oneri per l’Amministrazione comunale (cfr. Redazionale, *Cascina Bareggiate. Storia di un insediamento abusivo*, op. cit.).

<sup>353</sup> «L’area è privata, dello stesso proprietario della cascina» — spiega, all’indomani dello sgombero, l’assessore ai servizi sociali del Comune di Pioltello Simon Gaiotto — «L’obiettivo è portare [i Rom] ad abitare in normali alloggi in locazione» (cfr. Dazzi Z., *Sgomberi all’insegna del patto di legalità*, Repubblica.it, edizione Milano, 6 Agosto 2009, <http://milano.repubblica.it/dettaglio/sgomberi-allinsegna-del-patto-di-legalita/1690667>).

L'intervento, conclusosi alla fine del 2011, ha ottenuto risultati lusinghieri, soprattutto sul versante abitativo: delle dieci famiglie prese in carico, due hanno acquistato una casa, quattro vivono in un alloggio preso in affitto sul mercato privato, due hanno usufruito dei fondi per il rientro assistito in Romania, e altre due sono attualmente ospitate in strutture di Casa della Carità<sup>354</sup>. In pratica, *tutti i nuclei inseriti nel progetto hanno trovato, nel giro di due anni, una sistemazione dignitosa e definitiva*. E' la dimostrazione dell'efficacia che possono avere i percorsi condivisi tra volontariato e amministrazioni locali.

## Parte quarta. Riflessioni conclusive

### IV.1. Status giuridico e integrazione dei Rom stranieri

Il rapido sguardo su tre aree strategiche per l'integrazione dei Rom migranti – il diritto alla salute, l'accesso al lavoro e l'inserimento abitativo – mostra quanto lo *status* dei cittadini stranieri condizioni i percorsi di esigibilità dei diritti. Può sembrare banale dirlo, ma un Rom privo di permesso di soggiorno o di residenza anagrafica avrà molte difficoltà ad accedere alle strutture sanitarie, al mercato delle locazioni o ai progetti di inserimento sociale avviati dai Comuni. Di solito, la condizione di *irregolarità* alimenta e produce la *marginalità sociale*, che a sua volta impedisce – in una sorta di “spirale perversa” – percorsi di regolarizzazione e di emersione.

Per spezzare questo “circolo vizioso” è opportuno considerare lo *status* dei Rom migranti non come un “dato di fatto” che si dovrebbe semplicemente *constatare*, ma come un *processo sociale* su cui è possibile *intervenire*. Una “cattiva retorica”, spesso diffusa dal mondo della politica e da quello dell'informazione, ci ha abituato a dividere i migranti in due categorie, a loro volta interpretate in chiave essenzialistica: i “regolari” e i “clandestini”. I primi (frettolosamente definiti come “migranti buoni”) sarebbero coloro che “rispettano le regole”, ai quali si può (si deve) garantire diritti e servizi; i secondi (i “cattivi”) sarebbero coloro che, *violando la legge*, si porrebbero volontariamente al di fuori del consorzio sociale. Per questi ultimi sembrerebbe impossibile, o addirittura *illecito*, costruire percorsi di inserimento.

Come si è visto dalla sommaria disamina dei principali testi di legge in materia di immigrazione, nella maggior parte dei casi l'irregolarità dei Rom – e dei migranti in generale – è prodotta non dalla *volontà* degli interessati, ma dalle contraddizioni e dalle strozzature di una normativa spesso rigida, inadeguata e incoerente. Essere “regolari” o “clandestini”, in altre parole, è frutto di processi sociali, talora affidati al caso o alla fortuna, e ha poco a che fare con i *vizi* e le *virtù* dei cittadini stranieri.

---

<sup>354</sup> Di queste ultime due, una è ospitata in una casa data in comodato a Casa della Carità essendo un nucleo monoparentale con tre minori uno dei quali invalido. Ringrazio gli operatori di Casa della Carità, e in particolare Fiorenzo De Molli, per avermi fornito queste informazioni.

Da questo punto di vista, regolarità e irregolarità andrebbero lette non come “dati di fatto” statici, ma come *processi dinamici e in continuo movimento*, su cui anche le politiche locali possono intervenire in modo efficace. Così, per esempio, condizioni prolungate di emarginazione sociale – assenza di lavoro stabile, segregazione abitativa, isolamento urbano – possono determinare la perdita del permesso di soggiorno o della residenza, e far ricadere i migranti “regolari” in condizioni di “clandestinità”. All’inverso, percorsi virtuosi di inserimento possono agevolare l’emersione e la regolarizzazione (soprattutto nel caso dei comunitari, dove una minore rigidità della normativa agevola l’accesso al soggiorno legale).

Politiche locali “virtuose”, rivolte ai Rom di origine straniera, dovrebbero dunque avere una speciale attenzione allo *status* dei beneficiari. Le “buone pratiche” che abbiamo passato in rassegna ci mostrano, da questo punto di vista, due possibili strade, su cui è opportuno spendere qualche parola.

La *prima strada* è ben esemplificata dai provvedimenti delle Regioni che garantiscono l’assistenza sanitaria a *tutti i migranti*, indipendentemente dal loro *status* giuridico. In questo caso, le amministrazioni agiscono sulla scia di una consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale: da tempo la Consulta sostiene infatti l’esistenza di un «nucleo irriducibile» di diritti fondamentali, che debbono essere *svincolati* dalla titolarità di un “permesso di soggiorno” o di documenti – comunque denominati – attestanti uno *status*<sup>355</sup>. Si tratta di un’indicazione preziosa (tra l’altro vincolante sul piano giuridico), che la politica potrebbe e dovrebbe far propria: nessun documento, nessun atto amministrativo, nessun “pezzo di carta” dovrebbe impedire il godimento dei *diritti fondamentali e inalienabili della persona umana*.

La seconda strada suggerita dalle “buone pratiche” fin qui passate in rassegna proviene invece dai programmi che coniugano l’inserimento lavorativo con azioni specifiche rivolte alla regolarizzazione del soggiorno e all’ingresso nel mondo del lavoro. In questo caso, le politiche degli enti locali non si limitano a *prendere atto* dello status dei Rom migranti, ma *agiscono attivamente* su quello stesso status. Spesso, l’inserimento nel mondo del lavoro e l’ingresso in un alloggio “idoneo” garantiscono ai Rom *già regolari* il mantenimento del loro permesso di soggiorno. A volte, queste azioni possono addirittura favorire percorsi di regolarizzazione: ciò accade più di frequente per i Rom comunitari, perché nel loro caso è possibile – come abbiamo visto – una vera e propria *emersione dall’irregolarità*, preclusa invece ai cittadini di paesi terzi. Come ovvio, i progetti locali debbono tenere conto dei vincoli imposti dalla normativa, che spesso non rendono possibile un vero e proprio percorso di emersione: tali progetti indicano però una strada, che può rappresentare anche un’indicazione per i decisori politici nazionali (da più parti, e da tempo, si invoca una profonda *riforma* della normativa in materia di immigrazione, ormai ineludibile...).

Come nel caso delle “buone pratiche” dell’abitare, analizzate in un altro capitolo di questo volume, anche le esperienze locali di inserimento rivolte ai Rom migranti non rappresentano “ricette”: molti sono i limiti, le carenze, le strade non percorse e ancora da percorrere. Ma, anche in questo caso, è opportuno far tesoro delle strade già percorse, per avviarne di nuove.

<sup>355</sup> Sul punto si veda Rossi E., 2009, *op. cit.*



## SOMMARIO

<b>Introduzione</b>	9
<b>Introduzione della lingua Romani</b>	11
<b>PRIMA PARTE</b>	
<b>Contesto e politiche nazionali</b>	13
<b>1. Analisi della situazione nazionale</b>	13
<i>M. Tassan</i>	
<b>2. Il quadro legislativo e le politiche per i Rom</b>	23
<i>U. Daniele</i>	
<b>3. Policies e governance su scala locale</b>	45
<i>U. Daniele</i>	
<b>4. La legislazione e le raccomandazioni europee</b>	68
<i>C. Frari</i>	
<b>SECONDA PARTE</b>	
<b>Le buone pratiche dell'inclusione sociale e lavorativa dei Rom In Italia</b>	82
<b>1. Le buone pratiche dell'abitare</b>	82
<i>S. Bontempelli</i>	
<b>2. Inserimento lavorativo e formazione professionale</b>	109
<i>B. Rizzo</i>	
<b>3. Le buone pratiche di inserimento scolastico</b>	123
<i>G. Zoppoli</i>	
<b>4. Salute e accesso ai servizi socio-sanitari</b>	133
<i>C. Frari</i>	
<b>5. Integrati o differenziati? I servizi sociali per i Rom</b>	142
<i>U. Daniele, C. Frari</i>	
<b>6. Le buone pratiche per (e con) i Rom migranti</b>	154
<i>S. Bontempelli</i>	





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## Dati d'identificazione del progetto:

Titolo del progetto: EU-INCLUSIVE – Scambio di informazioni e buone pratiche riguardanti l'integrazione nel mercato del lavoro della popolazione Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna

Numero individuazione progetto: POSDRU/98/6.4/S/63841

Asse prioritario 6: Promuovere l'Inclusione Sociale

Principale area d'intervento 6.4: Iniziative transazionali per un mercato inclusivo del lavoro

Il progetto è implementato nel periodo settembre 2010 – settembre 2012.

Il valore totale del progetto è di lei 9.337.116,25.

EU-INCLUSIVE – Scambio di informazioni e buone pratiche riguardanti l'integrazione nel mercato del lavoro della popolazione Rom in Romania, Bulgaria, Italia e Spagna è un progetto comune transnazionale, implementato dalla Fondazione Soros in Romania, in partenariato con Open Society Institute - Sofia in Bulgaria, Fundación Secretariado Gitano in Spagna e Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani in Italia.

Lo scopo del progetto è sviluppare le pratiche della cooperazione nel campo dell'inclusione dei Rom, tramite il trasferimento transnazionale di dati ed esperienze locali, per promuovere l'inclusione di questo gruppo svantaggiato nel mercato europeo del lavoro, al fine di aumentare l'efficienza delle organizzazioni che si occupano dell'integrazione dei Rom in Romania, Spagna, Italia e Bulgaria.

Il progetto si propone di realizzare una diagnosi della situazione dell'integrazione dei Rom nel mercato del lavoro nei quattro paesi europei per contribuire all'elaborazione di una serie di politiche di applicazione nazionale e transnazionale.

Ci proponiamo di:

- creare una base di confronto per dati statistici per quanto riguarda l'inclusione e l'occupazione dei Rom in ciascuno dei quattro paesi partner;
- individuare e promuovere le pratiche di successo elaborate nei paesi partecipanti, e la valorizzazione di queste esperienze, aumentare la rilevanza delle politiche pubbliche nel ambito dell'inclusione dei Rom;
- analizzare ed utilizzare la storia europea degli anni recenti nell'ambito delle iniziative per l'inclusione dei Rom, al fine di aumentare la presenza dei migranti Rom nel mercato del lavoro;
- sviluppare un partenariato transazionale, funzionale ed a lungo termine, fra le organizzazioni e i paesi che lavorano nel campo dell'inclusione sociale delle persone di etnia Rom.





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI  
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI  
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE  
AMPOSDRU



Fondul Social European  
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale  
2007-2013

## Partner:

**Fondazione Soros**, Romania ([www.soros.ro](http://www.soros.ro)) - la nostra missione è quella di promuovere modelli per lo sviluppo di una società basata su libertà, responsabilità e rispetto per la diversità. A partire dal 2003 abbiamo svolto programmi quadro dedicati all'inclusione sociale, come ad esempio il Decennio dell'Inclusione dei Rom, il Programma per lo Sviluppo Comunitario Integrato; abbiamo inoltre portato a termine un gran numero di indagini sociologiche riguardanti la situazione della popolazione Rom in Romania, e svariati progetti d'intervento comunitario, fra cui "Il mio vicino è Rom", il "Centro Vicino"(RURES) - Lo spazio rurale e l'economia sociale in Romania.

**Open Society Institute - Sofia**, Bulgaria ([www.osi.bg](http://www.osi.bg)) – organizzazione non governativa senza scopo di lucro fondata nel 1990, la cui missione è quella di promuovere, sviluppare e sostenere i valori, i comportamenti e le pratiche della società aperta in Bulgaria; OSI inoltre propone dibattiti e politiche pubbliche riguardanti svariati temi centrali in Bulgaria.

**Fundación Secretariado Gitano**, Spagna ([www.gitanos.org](http://www.gitanos.org)) – organizzazione sociale interculturale senza scopo di lucro, che assicura servizi per lo sviluppo della comunità Rom nell'intera Spagna ed a livello europeo. Ha iniziato la sua attività nel 1960 e dal 2001 è diventata fondazione. La missione della Fundación Secretariado Gitano rappresenta la promozione integrata della comunità rom basata sul rispetto e il sostegno della loro identità culturale. FSE è attiva anche in altre paesi dell' UE: dirige il Segretariato Tecnico EURoma insieme a più di 12 stati membri che partecipano a progetti in Romania.

**Fondazione Casa della Carità Angelo Abriani**, Italia ([www.casadellacarita.org](http://www.casadellacarita.org)) – è una fondazione senza scopo di lucro, con scopi sociali e culturali. È stata costituita nel 2002 con la missione di creare delle opportunità di integrazione delle persone che vivono in condizioni di emarginazione sociale e culturale: senza tetto, migranti, persone richiedenti l'asilo, persona di etnia rom, sostenendo l'accesso degli stessi a servizi, opportunità e risorse. Aspira a contribuire nel creare nuovi modelli di integrazione sociale sostenibile, trasferibile a livello locale e nazionale.

