



GARANTE REGIONALE DEI DIRITTI DELLA PERSONA

Trieste, 9 giugno 2016

Al Presidente della
Provincia di Udine
Prof. Pietro Fontanini
pietro.fontanini@provincia.udine.it

e. p.c.

Alla Presidente della
Regione Friuli Venezia Giulia
Avv. Debora Serracchiani
presidente@regione.fvg.it

Preg.mo Presidente,

si è appreso che in data 1 giugno u.s. il Consiglio provinciale di Udine ha approvato il piano di subentro per le funzioni che transiteranno alla Regione a partire dall'1 luglio prossimo. Nel riferire tale approvazione, il comunicato stampa diffuso dalla Provincia di Udine ha inteso rimarcare, tra l'altro, che nel piano di subentro è stato inserito uno stanziamento pari a 40 mila euro correlato alla legge regionale 14 marzo 1988, n. 11, recante "Norme a tutela della cultura <<rom>> nell'ambito della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia" e che esso verrà utilizzato per istituire dei "corsi per apprendere la legalità" con la "finalità di aiutare queste persone a essere più responsabili nella società" in quanto "le statistiche dicono che molti appartenenti a questa cultura sono protagonisti di reati contro il patrimonio".

Il Garante regionale per le persone a rischio di discriminazione vuole con la presente esprimere alcune perplessità su tale iniziativa ed, in particolare, sulla maniera in cui essa viene presentata.

Lo scrivente Organo non intende negare che all'interno delle comunità rom e sinti presenti in Italia e nel FVG siano presenti anche situazioni di devianza sociale. Si vuole, tuttavia, evidenziare come ragioni innanzitutto di ragionevolezza e di razionale utilizzo delle risorse finanziarie inducano a ritenere come il giusto obiettivo della promozione della legalità e prevenzione della criminalità dovrebbe essere meglio e più effettivamente perseguito mediante azioni volte a rimuovere quelle condizioni di disagio, emarginazione, svantaggio sociale ed educativo che sono anche alla base dell'esposizione di persone appartenenti al gruppo etnico rom e sinti a comportamenti e fenomeni di devianza sociale. Gli indirizzi europei contenuti nella comunicazione della Commissione europea (COM)2011 n. 173 del 5 aprile 2011: "Quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020" e le successive raccomandazioni del Consiglio europeo relative alle misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri, così come la Strategia nazionale per l'inclusione di rom, sinti e camminanti, formulata dall'UNAR

e fatta propria dal Governo nazionale nel 2012, sottolineano il compito delle amministrazioni pubbliche di favorire l'inclusione sociale delle persone appartenenti ai gruppi rom e sinti mediante azioni e progetti incentrati sui quattro ambiti prioritari dell'abitazione, della salute, dell'educazione e dell'istruzione e della formazione professionale e dell'inserimento lavorativo. Si ritiene che a qualunque osservatore imparziale, appaia chiaro come l'obiettivo della prevenzione della devianza sociale all'interno delle comunità rom e sinti, più che mediante corsi di educazione alla legalità, di scarsa fattibilità, potrebbe essere meglio perseguito mediante, ad esempio, iniziative volte a rafforzare l'inserimento scolastico dei minori, il contrasto alla dispersione e all'evasione scolastica, l'alfabetizzazione e l'educazione precoce anche al di fuori dell'ambiente scolastico al fine di colmare il ritardo educativo, così come la formazione professionale, il rafforzamento di strumenti di inserimento lavorativo mediante tirocini, borse lavoro, cooperazione sociale, il contrasto alle discriminazioni e al pregiudizio diffuso che spesso costituiscono un ostacolo all'inserimento lavorativo e sociale.

Ulteriormente, lo scrivente non può mancare di rilevare che l'iniziativa, così come annunciata e presentata dalla Provincia di Udine, potrebbe avere una portata stigmatizzante e, dunque, 'discriminatoria'.

Anche la recente giurisprudenza della Corte di Giustizia europea ha sottolineato come nel valutare l'opportunità e la stessa legittimità di interventi delle pubbliche autorità nei confronti di gruppi etnici a rischio di discriminazione, quali i rom, occorra anche prendere in considerazione se tali interventi, nella maniera in cui vengono posti in essere o vengano presentati, conducano ad un ulteriore rafforzamento degli 'stereotipi' o dei 'pregiudizi' diffusi socialmente, con l'ulteriore effetto negativo di stigmatizzazione nei confronti dei gruppi medesimi che viene a prevalere sui proclamati obiettivi di pubblica utilità (si veda Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 16 luglio 2015, causa C – 83/14, ove è stato riconosciuto il carattere discriminatorio e dunque illegittimo, della scelta dell'azienda bulgara di distribuzione dell'elettricità di collocare sistematicamente i contatori elettrici ad un'altezza inaccessibile nei quartieri abitati prevalentemente da appartenenti al gruppo etnico rom con la motivazione che la popolazione rom nel suo complesso si renderebbe responsabile di attività di allacciamento illegale alla rete elettrica).

A tale riguardo, il Garante regionale per le persone a rischio di discriminazione non può mancare di rilevare che talune affermazioni incluse nel comunicato stampa diffuso dalla Provincia a sostegno dell'iniziativa potrebbero essere interpretate, da un osservatore imparziale, nella direzione di associare l'appartenenza alla "cultura rom", in quanto tale, alla commissione di reati contro il patrimonio, da cui deriverebbe la necessità di intervenire con detta azione educativa. Lo scrivente ritiene fortemente stigmatizzante che fenomeni di microcriminalità, che possono interessare singoli appartenenti alle comunità rom e sinti residenti nel FVG, vengano presentati come una peculiarità etnica o culturale del gruppo di riferimento e non come una conseguenza di condizioni e circoli viziosi di degrado, marginalità ed esclusione sociale, che le istituzioni *in primis* dovrebbero invece cercare di rimuovere con apposite progettualità, nell'interesse di una migliore coesione sociale e, dunque, dell'intera collettività.¹

¹ Il Garante regionale evidenzia le risultanze del sondaggio commissionato dalla Commissione europea denominato EUROBAROMETER 2015, secondo cui l'Italia è uno dei Paesi dell'Unione con il più alto tasso di stigmatizzazione delle minoranze rom (Eurobarometer 2015, *Discrimination in the EU in 2015*,

Il Garante regionale per le persone a rischio di discriminazione coglie l'occasione della presente comunicazione per raccomandare un ulteriore impegno della Regione FVG e degli enti locali a favore di politiche di inclusione sociale delle popolazioni rom e sinti presenti sul territorio, in linea con gli obiettivi e le raccomandazioni europee già citate.

Il Garante regionale rileva come nel luglio 2015 si sia concluso un monitoraggio sulla presenza di persone appartenenti ai gruppi rom nel territorio regionale. Tale monitoraggio ha portato alla rilevazione di 392 persone appartenenti ai gruppi rom e sinti residenti in 4 insediamenti urbani: "181 nel comune di Trieste (dei quali 153 in 50 alloggi e 28 in baracche, roulotte o case), 172 nell'area dell'ambito distrettuale dell'udinese in 4 aree (17 a Pasiàn di Prato in case mobili o roulotte private, 6 a Pavia di Udine in un alloggio, 18 a Tavagnacco alloggiate in modi diversi, 131 nel comune di Udine in baracche, roulotte e alloggi), 32 nell'ambito di Azzano X (di cui 11 a Chions in tre alloggi, 8 a Pravidomini in due alloggi, 11 a Pasiano di Pordenone in roulotte privata) e 7 a Trivignano in roulotte private".²

Già questa sommaria presentazione di dati evidenzia come accanto a percorsi virtuosi di inclusione sociale ed abitativa, permangano situazioni di emarginazione, segregazione abitativa in c.d. "aree di sosta" o "campi nomadi", che finiscono per amplificare e favorire processi di marginalità, esclusione sociale e stigmatizzazione.

A parere del Garante regionale, risulterebbe utile predisporre una nuova cornice normativa regionale funzionale ad una migliore e più efficace attuazione di politiche di inclusione sociale degli appartenenti alle comunità rom e sinti presenti sul territorio da parte degli enti locali. La legge regionale attualmente in vigore, la succitata 11/1988, appare datata e, di fatto, ormai scarsamente applicata, in quanto legata ad un contesto in cui la questione sociale dei rom e sinti veniva prevalentemente inquadrata nell'ambito della categoria del "nomadismo" e nella conseguente soluzione delle "aree di sosta" o "stanziali". Tali politiche hanno prodotto risultati insoddisfacenti in termini di segregazione abitativa in aree degradate collocate all'estrema periferia dei nuclei urbani, riproduzione intergenerazionale di meccanismi di esclusione, disagio, discriminazione e stigmatizzazione a danno anche della coesione sociale e del benessere delle comunità locali in generale. La necessità del superamento di tale modello di politiche sociali nei confronti delle popolazioni rom e sinti, nel quadro dello sviluppo del diritto e delle politiche antidiscriminatorie europee, è stato evidenziato anche dalla giurisprudenza italiana, con l'ordinanza del Tribunale di Roma, II Sez. Civile, R.G. n. 17035/2012 del 30

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/discrimination/surveyKy/2077> . E' evidente che tale fenomeno costituisce una barriera per l'inclusione sociale delle persone appartenenti a tale gruppo etnico, a cominciare dall'accesso al lavoro. A tale riguardo, si riterrebbe opportuno che la competenza delle Province, secondo i criteri e le modalità stabilite dalla legge regionale 8 settembre 1981, n. 68, "di promuovere o sostenere attività di studio e di ricerca intese a diffondere, anche attraverso convegni, mostre, rassegne di materiale artistico od artigianale e spettacoli folcloristici, la conoscenza e la cultura delle comunità << Rom >>", venisse utilizzata ai fini di contrastare i pregiudizi e gli stereotipi diffusi nei confronti dei gruppi rom e Sinti, valorizzando anche la ricchezza e la storia della produzione culturale di queste popolazioni. Questo sulla base di progettualità, iniziative e buone pratiche presenti anche nel nostro paese e nella nostra regione (si pensi, a solo titolo di esempio, alle attività del prof. Santino Spinelli, artista e musicista rom abruzzese, nominato Ambasciatore dell' arte e della cultura romani nel mondo da un'ONG con status consultivo in seno all'ONU, al progetto "TG-ROM" dell'Associazione IdeaRom di Torino, e finanziato dalla Fondazione della Compagnia di San Paolo oppure al progetto realizzato nella nostra regione "Romanipè 2.0. 99 domande sulla popolazione romani", realizzato dalla Coop. Sociale Futura Onlus di San Vito al Tagliamento in collaborazione con la Fondazione Romanì Italia).

² Intervento in aula dell'Assessore regionale alla Cultura, Sport e Solidarietà Torrenti nella seduta del consiglio regionale del 17 novembre 2015 in risposta ad un'interpellanza.

maggio 2015, nella quale si sottolinea come debba “intendersi discriminatoria qualsiasi soluzione abitativa di grandi dimensioni diretta esclusivamente a persone appartenenti a una stessa etnia, tanto più se realizzata,(.), in modo da ostacolare l’effettiva convivenza con la popolazione locale, l’accesso in condizione di reale parità ai servizi scolastici e socio-sanitari e situato in uno spazio dove è posta a serio rischio la salute delle persone ospitate al suo interno”.

Il Garante regionale sottolinea, dunque, che il superamento del vecchio modello normativo e di politiche sociali ed abitative ad esso collegato non dovrebbe tradursi nella mera abrogazione della legislazione regionale vigente, così come invece avvenuto di recente nel vicino Veneto,³ bensì nella definizione di una nuova normativa in linea con gli indirizzi delle strategie europee e nazionali di riferimento, fondati su obiettivi e azioni di inclusione sociale, in particolare nei quattro assi prioritari: l’abitazione, la salute, l’educazione e l’istruzione e la formazione professionale e l’inserimento lavorativo. Si cita, come esempio virtuoso di tale percorso, la Regione Emilia-Romagna, che di recente si è data una nuova legge regionale in materia di inclusione sociale di rom e sinti (LR 16 luglio 2015, n.11) che prevede, tra l’altro, l’adozione di una strategia regionale per l’inclusione di rom e siti, l’istituzione di un tavolo tecnico regionale con funzioni propositive e consultive, aperto anche agli esponenti del mondo del volontariato, innovative politiche in materia abitativa per il superamento dei “campi nomadi” o delle “aree di sosta”, a favore di soluzioni alternative più strutturate e dotate di migliore accesso ai servizi (ad es. microaree residenziali), interventi progettuali in materia di tutela della salute, educazione ed istruzione, formazione professionale ed inserimento lavorativo. Si ricorda che tali interventi possono essere finanziati innanzitutto nell’ambito della programmazione dei Fondi Strutturali Europei 2014-2020, ed in particolare del Fondo Sociale europeo, per il quale è stato previsto il vincolo del suo utilizzo nella misura del 10% a favore di progetti che mirino a ridurre la povertà, così come è stato sottolineato il suo ruolo decisivo per favorire l’inclusione sociale degli appartenenti alle comunità rom (si veda da ultimo il documento: European Commission, *European Structural and Investment Funds Guidance for Member States on the use of European Structural and Investment Funds in tackling educational and spatial segregation*, 11/11/2015, disponibile al link: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/guidance_esif_en.pdf).

Confidando che vorrà intendere il presente intervento non come un’occasione di polemica e di critica politica, quanto come un contributo pacato alla riflessione sull’argomento e ringraziando per l’attenzione che vorrà porre alla presente, Le porgo i miei distinti saluti.

Walter Citti
Garante regionale per i diritti della persona
Componente con funzioni di garanzia per le
persone a rischio di discriminazione

³ Si veda LR Veneto 15 marzo 2016, n. 10 (BUR n. 25/2016): «Abrogazione della legge regionale 22 dicembre 1989, n. 54 “Interventi a tutela della cultura dei Rom e dei Sinti”».