



Giunte e Commissioni

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

n. 19

*N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.*

**COMMISSIONE STRAORDINARIA PER LA TUTELA  
E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI UMANI**

INDAGINE CONOSCITIVA SUI LIVELLI E I MECCANISMI  
DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI, VIGENTI IN ITALIA  
E NELLA REALTÀ INTERNAZIONALE

24<sup>a</sup> seduta: martedì 20 ottobre 2009

Presidenza del presidente MARCENARO

**I N D I C E****Audizione del monsignor Vittorio Nozza, direttore della Caritas italiana e di Diego Cipriani, capo Ufficio  
Promozione umana della Caritas italiana**

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 11, 14 e <i>passim</i>	* CIPRIANI . . . . .	Pag. 16
BAIO (PD) . . . . .	11, 15	* NOZZA . . . . .	3, 15
BODEGA (LNP) . . . . .	12		
DI GIOVAN PAOLO (PD) . . . . .	13		
* GARAVAGLIA Mariapia (PD) . . . . .	11		

---

***N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.***

*Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS.*

*Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, monsignor Vittorio Nozza, direttore della Caritas italiana, e Diego Cipriani, capo Ufficio Promozione umana della Caritas italiana.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,40.*

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del monsignor Vittorio Nozza, direttore della Caritas italiana e di Diego Cipriani, capo Ufficio Promozione umana della Caritas italiana**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale, sospesa nella seduta del 13 ottobre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione di monsignor Vittorio Nozza, direttore della Caritas italiana, e di Diego Cipriani, capo Ufficio Promozione umana della Caritas italiana, che ringraziamo per aver accolto il nostro invito.

Con la seduta odierna prosegue il ciclo di audizioni dedicate alla situazione delle comunità nomadi in Italia. Si tratta di un problema molto serio, rispetto al quale pensiamo di poter offrire al legislatore, attraverso il nostro lavoro, materiale di conoscenza e di informazione che permetta i successivi atti operativi.

NOZZA. Signor Presidente, onorevoli senatori, porto il saluto del nostro presidente, sua eccellenza monsignor Giuseppe Merisi, e di tutto il personale di Caritas italiana ed esprimo un ringraziamento per l'opportunità che oggi ci viene offerta. Proprio perché siamo ben inseriti nel territorio, consideriamo importante e significativo esprimere il nostro ringraziamento laddove possiamo mettere a disposizione, attraverso alcune piccole riflessioni, l'esperienza maturata quotidianamente dalle numerose – 220 – Caritas diocesane e da tutte quelle parrocchiali, che attraverso i loro servizi tentano di stare in attenzione e soprattutto in promozione dei vari soggetti incontrati nei nostri contesti territoriali.

Vorrei illustrare una relazione, che consegnerò agli Uffici della Commissione, rimanendo comunque a disposizione per eventuali domande ed approfondimenti, coadiuvato in particolare dal dottor Cipriani.

Innanzitutto, devo sottolineare che Rom e Sinti rappresentano un «mondo di mondi». Per comprendere una cultura «altra» è necessario inserirla nel contesto socio-economico in cui nasce, cresce e si trasforma, nell'ottica di un continuo divenire che genera nuovi modelli e nuove relazioni. Ciò vale ancora di più per le popolazioni rom e sinte che proprio sulla relazione con i Paesi di accoglienza hanno costruito, e costruiscono ancora oggi, la propria identità.

Sappiamo infatti che il mondo romanì è irriducibile ad un unico insieme di tradizioni e tratti culturali, come troppo spesso immagini stereotipate ed informazioni distorte ci portano a pensare. Si tratta piuttosto di un «mondo di mondi», poiché è costituito da popolazioni estremamente eterogenee, portatrici di innumerevoli influenze storico-culturali, suddivise in gruppi e sottogruppi distinti e spesso in conflitto fra loro. Riconoscere l'esistenza delle diverse anime della cultura rom, mettendo da parte le generalizzazioni, è il presupposto essenziale per affrontare il tema Rom e Sinti. Di fatto oggi queste popolazioni sono accomunate dalla condizione di marginalità sociale in cui vivono, dalla strumentalizzazione di cui sono vittime e dall'identificazione con un capro espiatorio su cui inevitabilmente si riversa il malcontento sociale.

D'altra parte, la loro appartenenza ad una minoranza (tra le più popolate d'Europa) non consente loro neanche di godere di quella tutela giuridica destinata alle minoranze linguistiche storiche in Italia attraverso la legge 15 dicembre 1999, n. 482, «Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche», dalla quale ancora oggi la lingua romanès è esclusa. Al contrario, la questione abitativa ancora incentrata sulla soluzione dei campi sosta, le enormi difficoltà incontrate per l'inserimento lavorativo e scolastico, i frequenti atti di razzismo e xenofobia cui i Rom e i Sinti sono soggetti nel nostro Paese testimoniano una situazione che è ancora lontana dall'effettivo riconoscimento dei diritti fondamentali.

Un primo punto di queste mie riflessioni fa riferimento all'attenzione di Caritas italiana e alle azioni delle Caritas diocesane. In questo contesto, l'attenzione di Caritas italiana al tema Rom e Sinti parte dalla ricerca di una conoscenza approfondita del fenomeno nei suoi vari aspetti, in un'ottica di analisi volta all'individuazione dei punti cardine sui quali insistere ed intervenire. Si tratta di un impegno costante che si realizza attraverso studi e pubblicazioni sulla loro storia, sugli aspetti antropologici, sulle politiche sociali ed istituzionali in atto, denunciando le drammatiche condizioni di vita e di emarginazione in cui si trovano, portando avanti la lotta per il riconoscimento dei diritti e del rispetto dell'altro e promuovendo azioni di sensibilizzazione ed animazione della comunità cristiana e della società civile.

Su questi principi si basa il lavoro di Caritas italiana, che sul piano operativo coordina interventi ed attività destinate alle comunità rom e sinte in Italia, attraverso l'opera delle Caritas diocesane.

La promozione del dialogo tra queste singole realtà, partendo dalle rispettive esperienze sul campo, ha lo scopo di avviare un processo di in-

clusione reale delle comunità romani, individuando azioni valide e strategie di intervento comuni.

Il secondo punto riferisce dell'indagine da noi svolta nel 2008: «Mappatura degli interventi delle Caritas diocesane». Nel primo semestre del 2008, Caritas italiana ha realizzato un'indagine per elaborare una mappatura degli interventi delle Caritas diocesane sul tema. L'analisi effettuata ha consentito di far emergere le principali difficoltà ed i punti di forza nelle metodologie adottate e nelle attività svolte da un campione di 16 Caritas diocesane che operano con le comunità rom e sinte residenti sul territorio. Si tratta delle diocesi di Bergamo, Catania, Frosinone, Genova, Grosseto, Iglesias, Milano, Napoli, Palermo, Ravenna, Rimini, Roma, Rovigo, Teramo, Trieste e Vicenza: si va, pertanto, dal Nord al Sud dell'Italia, dalla medio-piccola diocesi a quella più grande.

Dai dati raccolti risulta che gli ambiti di intervento privilegiati dalle Caritas diocesane sono i seguenti. Innanzitutto i minori e la scolarizzazione (supporto didattico, accompagnamento nelle pratiche burocratiche, doposcuola, sostegno nella relazione scuola-famiglia). È generalmente riconosciuto dalle Caritas diocesane che la scolarizzazione sia il punto di partenza per l'acquisizione degli strumenti necessari all'inserimento sociale: l'apprendimento della lingua italiana, l'alfabetizzazione, l'educazione al rispetto delle principali norme sociali, igieniche e culturali. L'ambiente scolastico, inoltre, è per molti bambini rom l'unica occasione di incontro e socializzazione con altri bambini non-rom. È quindi importante affiancare alla scolarizzazione sia attività che possano favorire relazioni positive con i coetanei, sia un lavoro assiduo con i genitori affinché siano coinvolti e responsabilizzati nel percorso scolastico dei figli come primo passo verso l'inclusione.

Il secondo ambito riguarda la questione abitativa, promuovendo forme abitative alternative al campo, attraverso la ristrutturazione di edifici abbandonati, la concessione di terreni comunali inutilizzati e l'incentivazione all'autocostruzione, oppure l'inserimento, dove è possibile, nelle liste per le case popolari.

Il terzo ambito concerne la regolarizzazione giuridica, accompagnando i Rom nelle pratiche burocratiche necessarie e sollecitando le istituzioni affinché mettano le persone nella condizione di poter risiedere regolarmente sul territorio italiano, rilasciando i permessi di soggiorno o dichiarando lo *status* di apolidia; presupposto, questo, indispensabile per ogni successivo passaggio verso l'inclusione come l'inserimento lavorativo, che si scontra spesso con il problema del mancato riconoscimento della regolarità giuridica.

Il quarto ambito concerne l'orientamento e l'assistenza sanitaria per la promozione del diritto alla salute, volto a garantire l'accesso ai servizi pubblici, la diffusione di informazioni sulla prevenzione e l'educazione sanitaria.

In tale ambito la Caritas diocesana di Roma ha appena concluso un progetto promosso e finanziato dall'ex Ministero della salute che prevedeva la sperimentazione di interventi sanitari, attraverso una metodologia

già testata sul territorio romano, in altre città di Italia (Messina, Palermo, Firenze, Milano e Trento). Progetto che ha avuto un valore considerevole soprattutto per la messa in rete di azioni e proposte condivise a livello nazionale che si basano principalmente sulla sinergia tra servizio pubblico e privato sociale per assicurare l'accoglienza dell'utenza rom nelle strutture sanitarie pubbliche secondo il diritto all'assistenza sanitaria per tutti.

Infine, l'ultimo ambito riguarda l'inserimento lavorativo, attraverso corsi di formazione professionale, l'utilizzo di incentivi per l'avvio di cooperative o piccole imprese specializzate, l'individuazione di associazioni e cooperative disposte a promuovere l'assunzione di Rom e Sinti.

Un esempio che merita di essere ricordato rispetto a tale ambito, e che ha orientato il successivo lavoro di coordinamento, è un progetto avviato nel 2008 dalla Caritas ambrosiana di Milano, che prevedeva l'apertura di una stireria nella cittadina di Rho in cui sono state impiegate, dopo aver frequentato un corso di formazione specifico, 9 donne rom residenti sul territorio. Gli esiti positivi dell'intervento sono stati ampiamente riconosciuti sia dalle famiglie rom, sia dalla comunità territoriale. Grazie a questo progetto, i Rom coinvolti non si dedicano più ad attività illegali, si sono moltiplicate le occasioni di incontro con la popolazione locale e, soprattutto, è stata colta da entrambe le parti l'opportunità loro offerta di instaurare una relazione di scambio reciproco (in questo caso di servizi), primo passo verso l'inclusione reale. Anche in questo caso l'ostacolo principale rimane la regolarizzazione giuridica delle donne rom che non permette la loro completa autonomia.

Il terzo punto riguarda il tavolo di lavoro, le sue finalità e i suoi obiettivi.

Alla luce di questi elementi Caritas italiana ha istituito, a partire da dicembre 2008, un tavolo di lavoro a cui partecipano attualmente 11 Caritas diocesane, pur essendocene altre interessate al riguardo. Scopo principale del tavolo è di creare una rete di informazione e condivisione che possa diffondere le azioni risultate efficaci, per discutere e modificare i modelli proposti e adeguarli alle singole realtà. L'obiettivo generale è di far convergere le esperienze in un'ottica costruttiva e propositiva, superando il meccanismo di dispersione degli interventi e delle risorse e favorendo la presenza delle Caritas diocesane come promotrici di inclusione.

Il quarto punto attiene alle difficoltà legate alla situazione politica attuale e alla discontinuità delle politiche sociali.

I problemi che le Caritas diocesane si trovano ad affrontare, oltre a quelli di ordine conoscitivo e metodologico, ai quali è possibile far fronte proprio attraverso un adeguato coordinamento di rete e una diffusione sempre più ampia delle esperienze e delle azioni valide, sono molteplici e talmente connaturati al sistema politico e sociale italiano che non si può prescindere da un'analisi globale del fenomeno.

Allo stato attuale possiamo affermare che le politiche sociali, per quanto abbiano il merito di aver condotto ad alcuni cambiamenti effettivi (si pensi al livello di scolarizzazione dei minori, all'assegnazione di alloggi popolari in alcune realtà, e altro) soffrono di alcune carenze di

fondo, quali: la discontinuità degli interventi, che sono quasi sempre a breve termine per una questione di gestione delle risorse economiche, il più delle volte distribuite attraverso bandi periodici. La carenza di un coordinamento tra i vari attori sociali coinvolti, non solo tra le Caritas diocesane, ma anche a livello locale: istituzioni, associazioni del privato sociale, comunità rom e sinte. Tutti gli interventi infatti (politiche abitative, scolarizzazione dei minori, inserimento lavorativo, interventi sanitari) dipendono dalle amministrazioni locali: a partire dalle disposizioni previste dalle leggi regionali, fino allo stanziamento di risorse da parte dei Comuni che a loro volta delegano l'esecuzione di progetti e interventi ad associazioni del privato sociale. Tali gruppi del privato sociale sono anch'essi locali, e solo alcuni fanno riferimento a un coordinamento a un livello territoriale più ampio, che spesso ha valore più che altro formale senza dirette ripercussioni sul piano operativo.

Inoltre, gli interventi sono spesso destinati a una parte limitata della popolazione rom e sinta presente sul territorio (singoli nuclei familiari, un gruppo di minori, la comunità di un campo in una città dove ve ne sono numerosi altri), generando un'ulteriore scomposizione del contesto socio-culturale.

Ogni singola realtà (dal quartiere al paese, dalla città alla Regione) è quindi costituita da situazioni particolari regolate da relazioni, esperienze, interventi e accordi propri e gli eventuali effetti positivi di un progetto rimangono circoscritti all'area di realizzazione. Un tale sistema, che non mette in relazione le parti con il tutto, determina inevitabilmente una frammentazione del fenomeno sul piano nazionale, sintomo e allo stesso tempo causa della dispersione delle azioni in favore di una politica condivisa di inclusione.

A tutto ciò si aggiunge una generale inadeguatezza degli interventi istituzionali che continuano ad avere carattere emergenziale e in alcuni casi vanificano i risultati conseguiti con interventi precedenti: si pensi ai continui sgomberi che molto spesso non prevedono sistemazioni alternative definitive e che, allontanando le famiglie da un territorio sul quale risiedevano da anni, compromettono le relazioni positive che erano state costruite (scuola, lavoro e così via).

Nella maggior parte dei casi le soluzioni adottate dalle amministrazioni locali per «arginare» il fenomeno sono controproducenti poiché volte meramente al contenimento e al controllo: ne sono un esempio la realizzazione di nuovi campi sosta, a volte di dimensioni ancora maggiori di quelli già esistenti. Al di là del fatto che, come è stato ampiamente discusso da studiosi, operatori sociali, esperti e rappresentanti rom e sinti, la logica del campo deve essere superata poiché i Rom non sono più nomadi (se non una minima parte di essi), insediamenti molto popolosi non possono che determinare condizioni di vita critiche sia dal punto di vista della proliferazione di attività illegali, sia delle condizioni igienico sanitarie (è statisticamente provato che i rischi sanitari ed ambientali aumentano all'aumentare della concentrazione abitativa). Ad aggravare una simile situazione, sono intervenuti i regolamenti destinati ai campi autorizzati pre-

visti e in parte già attivi a Roma e a Milano che, oltre a ribadire la transitorietà della sistemazione (non più di tre anni di permanenza consentita), testimoniano un atteggiamento sostanzialmente repressivo che invece di favorire l'inclusione consolida un'idea discriminatoria, alimentando d'altro canto il senso di precarietà e la sfiducia nelle istituzioni da parte dei Rom stessi.

Non va dimenticato inoltre che almeno la metà dei Rom presenti sul territorio italiano è di nazionalità straniera e subirà le conseguenze delle norme dettate dal «pacchetto sicurezza» che includono il reato di clandestinità ed il rischio di essere denunciati presso gli uffici pubblici.

La mancanza di una politica condivisa ed efficace a livello nazionale, per l'inclusione reale di Rom e Sinti nella nostra società, si riflette in tutti gli aspetti della loro vita quotidiana (casa, scuola, lavoro, sanità e così via), rendendo manifesta la necessità di un intervento unitario e teso alla tutela e alla non discriminazione di questa minoranza, nella convinzione che, come ha affermato il Parlamento europeo nella risoluzione del 10 luglio 2008, «le politiche che aumentano l'esclusione non saranno mai efficaci nella lotta alla criminalità e non contribuiranno alla prevenzione della criminalità o alla sicurezza».

Il quinto ed ultimo punto che dovrei sollevare riguarda le linee di riferimento delle Caritas diocesane per interventi con Rom e Sinti che riportano le scelte operate a servizio di queste presenze.

Nell'ambito del tavolo di lavoro promosso da Caritas italiana, i referenti delle Caritas diocesane si sono confrontati sui dubbi e le difficoltà incontrate, sollevando questioni in base alla propria esperienza e condividendo i risultati positivi raggiunti, allo scopo di definire alcune linee di riferimento per possibili interventi futuri. Se ne riportano le principali.

In primo luogo, si sottolinea l'esigenza di intervenire anche dove non si rilevano situazioni di particolare criticità sociale. A ciò si aggiunge il fatto che se il bisogno non emerge non è detto che non sia presente: al contrario, molto spesso sono proprio i bisogni sommersi che generano le emergenze.

In secondo luogo, la Caritas e in generale la Comunità cristiana assumono un ruolo di mediazione tra i gruppi rom e sinti presenti sul territorio e il contesto socio-economico di inserimento, con il fine di favorire l'autonomia dei Rom e dei Sinti, attraverso il definitivo superamento di un approccio assistenziale.

Inoltre, è importante progettare interventi a lungo termine, garantendone la coerenza e la continuità nel tempo; tenere conto delle numerose differenze esistenti fra i contesti locali, quali le caratteristiche del territorio e delle comunità rom e sinte presenti (situazione abitativa, giuridica e lavorativa), degli interventi già in atto, della rete attiva, nonché delle diverse potenzialità delle Caritas diocesane in termini di competenze ed anni di esperienza in materia.

È altresì importante intervenire sempre sui tre fronti, i Rom-Sinti, il contesto di accoglienza e il raccordo tra le due realtà, indipendentemente dall'ambito specifico di intervento (scuola, lavoro, casa) e continuare a

privilegiare l'ambito della scuola e dei minori, affiancando sempre un lavoro con le famiglie; attivare percorsi di inserimento paralleli in più ambiti (giuridico, lavorativo, abitativo, scolastico e sanitario), perché in tal modo non solo si favorisce l'integrazione a tutti i livelli, ma si permette anche di regolare ed indirizzare le numerose richieste dei Rom verso servizi di competenza specifica, disperdendo la loro tendenza a confondere ruoli e settori; predisporre una formazione minima per volontari ed operatori sociali che si prestano ad interagire con questa popolazione; individuare figure di riferimento all'interno delle comunità rom e sinte che, adeguatamente formate, possano assumere il ruolo di mediatori. Questa azione, oltre a rendere protagonisti i destinatari diretti dell'intervento, opera a livello di sensibilizzazione sia delle stesse comunità rom e sinte, che tendono spesso all'autoesclusione, sia dei Gagè (non-rom), affinché comincino a percepire i Rom come agenti attivi.

È importante anche creare un coordinamento di rete attivo, almeno locale, delle realtà che operano con le comunità rom e sinte a tutti i livelli, perché ciò consentirebbe di seguire una metodologia di intervento comune, evitando di veicolare messaggi contraddittori e di disperdere i risultati positivi conseguiti; monitorare costantemente l'andamento degli interventi, nell'ottica di una ricerca-azione che permetta di sperimentare sempre nuove metodologie in sintonia con l'evoluzione del bisogno, con l'idea che ogni esperienza significativa (sia in termini positivi che negativi) venga poi condivisa e discussa con le altre Caritas diocesane impegnate sullo stesso ambito.

Si deve promuovere la partecipazione politica e sociale dei Rom e dei Sinti e quindi sostenerli nel: sollecitare una risposta a livello nazionale per il riconoscimento della comunità rom e sinta come minoranza linguistica; promuovere la collaborazione con le istituzioni territoriali locali (Regione, Provincia, Comune) necessaria e funzionale alla mediazione e all'inclusione nei diversi ambiti di intervento (casa, scuola, sanità, lavoro); coinvolgere i Comuni che hanno trovato soluzioni abitative alternative al campo per valutarne la riproducibilità in altri contesti territoriali. Infine, sensibilizzare il territorio e lavorare sistematicamente sulla decostruzione dei pregiudizi. In tal senso non bisogna accontentarsi di discorsi retorici o di promuovere eventi e campagne per la conoscenza della cultura rom-sinta nei suoi aspetti folkloristici. Bisognerebbe invece costruire una rete di interventi strutturati per garantire la formazione di operatori sociali, la diffusione del valore dell'intercultura intesa come relazione di scambio e confronto umano, l'attenzione alle competenze socio-affettive che ognuno di noi dovrebbe esercitare e promuovere a cominciare dai bambini e dalla scuola.

Sulla base di tali spunti metodologici Caritas italiana ha promosso, tra le Caritas diocesane coinvolte, una serie di interventi locali che, al di là dell'ambito e delle azioni specifiche in accordo con i bisogni del contesto particolare, possano costituire un'opera-segno, cioè servizi che abbiano anche un insegnamento o un indirizzo da indicare, che siano un punto di riferimento per progetti a lungo termine: solo una serie di inizia-

tive locali simultanee e coordinate a livello nazionale potrebbe infatti costituire un importante segnale di attenzione in questo momento critico e preoccupante che sta attraversando il nostro Paese. Lo spirito di azione è volto all'anticipazione, alla prevenzione di ulteriori situazioni emergenziali, con il valore aggiunto di individuare possibili prospettive di lavoro e tentare nuove strade potenzialmente feconde.

In conclusione, occorre promuovere l'inclusione, tra *empowerment* e riconoscimento dei diritti.

La riflessione comune (portata avanti da Caritas italiana e da questo gruppo di Caritas diocesane collocate sull'intero territorio nazionale) ha confermato l'esigenza di informare, diffondere e comprendere la varietà del fenomeno socio-politico di cui Rom e Sinti sono interpreti nel nostro Paese.

Si impone una lettura complessiva della situazione per sperimentare concretamente soluzioni di inclusione alternative alla repressione e al controllo, secondo la filosofia d'intervento proposta dall'Unione europea nell'ambito del Decennio d'integrazione dei Rom 2005-2015.

La domanda che dobbiamo porci è come conciliare i diritti con il tempo storico e politico che stiamo vivendo, a partire dagli innumerevoli ostacoli per la regolarizzazione giuridica che impediscono qualsiasi forma di azione ulteriore.

In tal senso Caritas italiana ribadisce la necessità di promuovere la partecipazione dei Rom e dei Sinti sin dalla fase di progettazione degli interventi, sia per renderli autonomi e protagonisti del proprio processo di inclusione, sia perché acquisiscano gli strumenti necessari per rivendicare i propri diritti. Allo stesso tempo, è indispensabile accompagnarli in questo percorso anche sollecitando le istituzioni ad una reale e concreta presa in carico di questa popolazione costitutiva e non «di passaggio» della nostra società.

Il coinvolgimento dei Rom e dei Sinti deve inoltre tener conto della realtà specifica in cui si interviene. Se da un lato è necessario cercare una linea comune, un modello di riferimento, condiviso ed efficace, dall'altro non si può prescindere dal contesto, dalla particolarità del territorio, dalle caratteristiche dell'utenza e dalle loro competenze.

Definire termini e obiettivi insieme ai Rom e ai Sinti vuol dire partire dal bisogno espresso e dalle risorse già presenti per svilupparle in un'ottica di promozione della persona. Quindi, reinterprestando la filosofia di Martin Buber, partire dalla «conferma» (riconoscere la singolarità dell'individuo e le sue caratteristiche) e dalla «ricomprensione» (adeguamento costante dell'intervento all'evoluzione del bisogno e all'andamento del progetto stesso) per promuovere la «cura educativa», una presa in carico che significa favorire l'autonomia nel progettare la propria esistenza, restituendo l'identità ai Rom e ai Sinti in quanto agenti attivi del proprio percorso di vita. Per far ciò non si può prescindere dalla relazione, dal dialogo che risolve la contraddizione del cambiamento imposto, sostituendo la politica «dell'imporre» con quella del «proporre».

PRESIDENTE. Ringrazio monsignor Nozza per l'ampia ed articolata relazione, che è tanto più importante in quanto è il risultato di un'esperienza costruita nel tempo; tutto il materiale è stato sottoposto ad una seria verifica dei fatti. Sarebbe interessante avere, però, ulteriori dettagli sulla organizzazione in Italia delle comunità sinte.

GARAVAGLIA Mariapia (PD). Signor Presidente, sia chi vi segue da vicino, sia chi crede di aver capito qualcosa, ogni volta che gli esperti veri, quelli che operano realmente sul territorio, ci illustrano il loro lavoro, capiamo, anzi capisco, di sapere poco o niente.

So che uno degli aspetti difficili dal punto di vista del riconoscimento della dignità di queste persone è la procedura burocratica che consente, quanto meno, una stabilizzazione con una residenza. Il cruccio che mi prende è che parlare di loro come degli eventuali cittadini con diritto al voto, almeno amministrativo, è persino più difficile che parlare del voto amministrativo per gli immigrati. Si tratta di una preoccupazione che mi assale da un po' di tempo. Purtroppo non potrò ascoltare la risposta che leggerò sul resoconto stenografico.

Monsignor Nozza, a lei va il mio ringraziamento sincero perché, dalla sua relazione, ho capito che so ancora meno di quanto pensassi, per cui devo ancora studiare e stare vicino a quei gruppi che conosco direttamente.

BAIO (PD). Signor Presidente, ringrazio anch'io monsignor Nozza perché mi ha fatto ritornare alla mente alcune immagini molto vive di quando ricoprivo il ruolo di assessore ai servizi sociali nella provincia di Milano e ho avuto modo di seguire alcune di queste tematiche.

Trovandomi oggi in Parlamento, e ringraziando nuovamente monsignor Nozza per questa analisi completa, che definirei una sorta di lezione magistrale, mi permetto di svolgere alcune osservazioni per capire meglio questa tematica, visto che si tratta di un mondo difficile.

La prima domanda non vuole apparire provocatoria, ma credo che anche voi come Caritas, all'interno della Chiesa, vi accorgete di quanto quello dei nomadi, dei Rom e dei Sinti, sia considerato, all'interno del complesso variegato mondo delle diversità e degli extracomunitari, il mondo più problematico. Le parole che avete usato fanno capire che non è vero e che questo può essere uno stereotipo, però nell'immaginario collettivo purtroppo – lo dico sottovoce – appare così.

Ebbene, dobbiamo compiere un lavoro insieme – e l'audizione di oggi va proprio in questa direzione – per cercare di produrre qualcosa anche dal punto di vista legislativo e, soprattutto, per far crescere una nuova cultura all'interno del nostro Paese e della nostra gente. Allora, se l'obiettivo principale resta quello del riconoscimento delle minoranze linguistiche nella comunità (facendo derivare da esso tutta una serie di doveri e diritti), vi chiedo se, rispetto alla vostra azione quotidiana nelle varie diocesi, ritenete vi siano alcune priorità.

Vi rivolgo questa domanda non perché ci portiate una sorta di lista della spesa, ma perché credo che, ad esempio, il lavoro paziente e faticoso da voi svolto insieme alle istituzioni scolastiche abbia prodotto un cambiamento dal punto di vista culturale rispetto ad alcuni decenni or sono. Almeno ciò vale per la realtà milanese, che conosco più da vicino. Se penso a quando io andavo a scuola, devo dire che le cose oggi sono molto cambiate. Il diritto all'istruzione per i bambini delle comunità nomadi che vivono nel nostro territorio, anche nei campi più problematici, oggi è scontato, non si mette più in discussione.

Ebbene, così come quel lavoro ha fatto crescere oggi il diritto all'istruzione, che è minimamente garantito, vi chiedo se individuate, ad esempio, il diritto alla salute come un diritto ancora oggi purtroppo negato, silenziosamente, anche nelle realtà dove è in atto un inizio di buona integrazione. Vi pongo questa domanda perché ho alcuni riscontri al riguardo, ma vorrei sapere se anche dal vostro osservatorio riscontrate la medesima situazione.

Mi interessa inoltre – ammetto la mia totale ignoranza nel merito – il rapporto tra Rom-Sinti ed abitazione, che comporta il superamento del nomadismo; quindi, vorrei capire se le esperienze che oggi ci avete rappresentato sono estendibili sul territorio nazionale oppure sono circoscrivibili solo ad alcune realtà.

BODEGA (*LNP*). Signor Presidente, ho ascoltato con molta attenzione la relazione del direttore della Caritas italiana. Colgo l'occasione per salutare anch'io monsignor Merisi, che è stato prima vicario episcopale a Lecco e poi è stato vescovo di Lodi. Mi fa piacere che sia stato ricordato qui e che ci sia stato portato il suo saluto.

Oggi si è parlato di progetti coordinati a livello locale, in particolare dagli enti locali. Comunque si è evidenziata la mancanza di un coordinamento generale che possa rendere anche più «frequenti» i progetti. Al riguardo vorrei sapere, visto che le varie iniziative intraprese si sono limitate ad un determinato periodo di tempo, cosa succede quando finisce il progetto. Vorrei capire se queste esperienze hanno dato risultati positivi sulla lunga distanza; se hanno favorito un migliore inserimento nel tessuto sociale di quel territorio o se si sono limitate a tenere occupate persone per un determinato periodo di tempo, ma poi terminato il progetto tutto è rimasto esattamente come prima.

Inoltre, vorrei capire in quale modo si potrebbe far apprendere agli italiani una nuova cultura per il riconoscimento di queste minoranze che vivono nella nostra società e sul nostro territorio. D'altra parte, vi sono episodi negativi legati alla malavita ed alla microcriminalità nei nostri paesi e nelle nostre città. Cito l'esempio noto a tutti dei rapimenti di bambini; possono sembrare leggende metropolitane, ma io ho avuto un'esperienza diretta quando sono stato per dieci anni sindaco di Lecco: ricordo che gli zingari avevano tentato di rapire un bambino ad una mamma. Si tratta di dati oggettivi e non di invenzioni o leggende metropolitane, anche

se poi le varie comunità sostengono che gli zingari non rapiscono i bambini.

Vorrei capire, dunque, come è possibile cambiare opinione nei confronti di queste popolazioni se loro stesse per prime hanno verso di noi un atteggiamento, non dico ostile, ma quanto meno non positivo. Di alcune azioni sono sicuramente responsabili poche persone – è ovvio che non si può generalizzare – ma fanno comunque riflettere sulla presenza di queste persone che non sono ben volute e che poi generano intolleranza.

Dall'audizione svolta la scorsa settimana dei rappresentanti dei Sinti evangelici abbiamo compreso che esiste una miriade di gruppi, ognuno dei quali è come un clan ed ogni clan ha un capo che decide all'interno del proprio gruppo; quindi, non esiste neanche una rappresentanza omogenea di questa categoria, cosa che rende tutto molto difficoltoso.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Signor Presidente, sarò brevissimo perché alcuni temi sono già stati sollevati. Vorrei sapere, innanzi tutto, se è possibile sviluppare anche il tema di coloro che hanno costruito un rapporto con le comunità rom e sinte. Sono interessato anche per esperienza diretta: infatti sono nato e cresciuto, *born and bred*, nel quartiere romano del Prenestino, che è vicino al campo Casilino 900, una delle comunità più antiche, con la quale era stato costruito un rapporto fatto di vivibilità reciproca, che però è cambiato – come è accaduto anche in altri campi – quando sono mutate le condizioni economiche. Senza esprimere giudizi morali, si è creata una forte sfasatura tra le due condizioni.

Alcune volte vengono costruite relazioni positive che forse non vengono raccontate e narrate abbastanza; ad esempio, molte di queste comunità svolgono attività artigianali sostitutive alle nostre, come quelle degli immigrati. D'altra parte, pensare che i giovani italiani facciano le *colf* e i *badanti* significa immaginare un mondo ideale! Non è così e ciò riguarda numerosi mestieri.

Vorrei sapere, pertanto, se questo tema sia mai stato affrontato. Quando si sono sollevati i problemi dei campi (conosco meglio la situazione di Roma, ma quella degli altri territori mi è nota per la pubblicità), si è sviluppata soltanto un'attenzione negativa. Come sempre, fa notizia colui che nel campo ha un'automobile fuoriserie, ma sostanzialmente si tratta delle stesse macchine che avevano quelli della «banda della Magliana» o, in una condizione differente di quartiere, i «ragazzi di vita».

È ovvio che esiste un problema di relazione con i *media* rispetto a tale tema, anche se le percentuali di delinquenza sono esattamente le stesse, se non spesso inferiori (così come accade per gli immigrati regolari o irregolari) di quelle riguardanti gli italiani.

Sarebbe interessante, dunque, se si sviluppasse un ruolo positivo nei *media* e con i *media* attraverso la narrazione della vita di queste popolazioni.

È evidente (perdonatemi: voi vi occupate di questioni pratiche e non di filosofia, ma c'è anche una filosofia della pratica) che la vita di questi nostri concittadini o comunque cittadini del mondo è una cartina di torna-

sole della società costituita, ovvero all'interno del loro stato di nomadismo, più o meno vissuto, più o meno abbandonato negli anni, vi sono le paure ed i desideri che albergano nel cuore di tutti gli altri cittadini.

Bisogna, pertanto, individuare un giusto *mix* tra stabilità e nomadismo perché, da un lato, si rischia di annullare la loro identità, ma dall'altro dopo 30 anni di permanenza in un luogo è lecito domandarsi se sia giusto non costruire campi degni di questo nome, nei quali cioè siano inserite strutture reali; tutto ciò crea il timore di costringere tali comunità in una vita che non è la loro.

Gli amministratori locali hanno ormai la tendenza ad affermare che, dopo 30 anni, è giusto costruire un'area che contenga tutte le strutture idonee; non mi riferisco a quei campi in cui si fa finta che non c'è niente e nei quali inevitabilmente le persone che vi abitano finiscono per «allacciarsi» alla luce e all'acqua. Vorrei capire, dunque, se tutto ciò modifica la natura del rapporto e se è effettivamente voluto da tali popolazioni.

Credo che l'offerta di cittadinanza debba essere sempre aperta e debba mantenere una giusta flessibilità. Vorrei sapere da voi qual è il grado che possiamo offrire, pur sapendo che le condizioni sono differenti: ovviamente la città di Roma può sopportare anche la presenza di più campi, mentre mi rendo perfettamente conto che Lecco ha difficoltà ad accoglierne uno solo.

Il mio ragionamento non è morale o politico, di parte, ma è da intendersi proprio come base di lavoro per gli amministratori locali e regionali.

**PRESIDENTE.** Svolgerò alcune considerazioni prendendo spunto da alcune tematiche poc'anzi sollevate.

Per affrontare la questione abitativa concernente le comunità rom e sinte si deve affrontare il nodo di una diversa concezione e organizzazione della vita familiare. Le difficoltà di inserimento nelle case popolari sono molto legate a questo aspetto; mi riferisco a fenomeni di sovraffollamento e così via. Vi chiedo allora se sia possibile individuare soluzioni che partano dal riconoscimento di dinamiche culturali e di interpretazione delle relazioni affettive e sociali a partire da quella familiare.

La seconda domanda riguarda la regolarizzazione. Non so se mi sbaglio, ma credo che questo problema si sia fortemente accentuato negli ultimi anni per via di fatti internazionali come la crisi nei Balcani e nella ex Jugoslavia, che hanno aperto problematiche di difficile soluzione, con risvolti non solo in Italia ma anche in altri Paesi europei. Vi chiedo quindi come si possa immaginare una soluzione della questione che vada al di là della regolarizzazione breve, garantita dai permessi di soggiorno; questi ultimi, infatti, sono strumenti che non rispondono fino in fondo alle nostre esigenze.

In altri termini, vi chiedo se sia possibile immaginare un consolidamento e una istituzionalizzazione della figura dell'apolide, con tutti i limiti che essa comporta rispetto ai classici diritti della cittadinanza che siamo abituati a considerare.

La terza questione riguarda l'orientamento dell'assistenza sanitaria. Ho cercato inutilmente in questi mesi e in questa ultima settimana dati e informazioni circa un fattore che personalmente considero importante: l'aspettativa di vita. Si tratta, in genere, di un dato riassuntivo della condizione sociale e di salute della gente. Ho un'impressione, peraltro non suffragata da dati, che ho ricavato dalle persone che ho incontrato: che si sia in presenza di una popolazione nella quale l'aspettativa di vita sia molto più bassa della nostra.

BAIO (PD). Non c'è il vecchio.

PRESIDENTE. Non è che non vi siano figure di anziani. La mia osservazione – ripeto – non si fonda su dati precisi. Però, se essa rispondesse a verità darebbe una luce diversa alla questione, nel senso che imporrebbe a noi tutti una drammatizzazione del problema che andrebbe molto al di là di come esso è avvertito oggi, anche dalle persone di buona volontà come cerchiamo di essere noi. Bisognerebbe, cioè, partire da questo dato come punto di partenza di un intervento.

Se verificassimo, in altri termini, che vi sono decine e decine di migliaia di persone condannate dalla situazione in cui vivono ad una vita nettamente più breve degli altri, dovremmo – a mio avviso – cambiare radicalmente l'approccio a questa problematica. Di conseguenza, le necessità legate alla sperimentazione e alla gradualità degli interventi non dovrebbero essere un modo per rinviare scelte importanti. Al riguardo vi chiedo un'opinione.

NOZZA. Al dottor Cipriani, che in qualità di capo ufficio Promozione umana della Caritas italiana segue il coordinamento della progettualità in atto nelle Caritas diocesane, chiederò di aiutarmi nel rispondere alle interessanti questioni sollevate dagli interventi dei presenti.

La prima cosa che mi sembra importante sottolineare riguarda il «sentire». Il «sentire» nella società e quindi anche all'interno della stessa Chiesa, è caricato da diverse pesantezze, cioè non è un «sentire» facile nei confronti di queste presenze. Il cittadino che frequenta la comunità parrocchiale spesso anche per la mancanza di conoscenza e di relazioni dirette che gli impediscono di osservare in maniera più precisa questa gente, è portato, in un certo senso, ad entrare in un immaginario ingigantito dall'insieme di problemi che queste presenze possono creare. Così facendo si finisce per moltiplicare questo tipo di problematiche.

Però, laddove – e questo è un po' il messaggio che ci dà la forza di continuare e di insistere – la cura dei minori, il loro aggancio al mondo della scuola, la moltiplicazione di attività extra scolastiche o parascolastiche, l'aggancio ad altri contesti territoriali avviene assieme alle famiglie, in modo particolare alle mamme, creando opportunità per loro, la mentalità e l'immaginario si destrutturano e alla fine si recupera il nocciolo vero della questione, si guarda e ci si rapporta con questi mondi in termini ben diversi.

Penso, quindi, che la conoscenza e, soprattutto, la graduale costruzione della relazione con questi mondi possano essere una delle forze vincenti per affrontare opportunamente un tipo di presenza che logicamente non è facile per nessuno, neanche per l'operatore del settore. Si tratta di una delle questioni che ci sta maggiormente a cuore proprio perché viene invocata l'esigenza di imparare una nuova cultura.

Questo è un settore in cui chi sperimenta, chi si mette in gioco, chi accetta, in un certo senso, di costruire graduali relazioni e incontri con queste persone, a partire dai propri figli, dalle opportunità lavorative, dall'abitare vicino a questo tipo di realtà, crea anche un approccio, una mentalità e un modo di percepire queste presenze diversi e più accessibili, meno immaginari e meno problematici; anche se non mancano, logicamente, problemi da una parte e dall'altra.

La seconda questione importante è stata evidenziata anche dalla nostra ricerca e dal tavolo di lavoro costituito con le Caritas diocesane. Mi riferisco alla fatica e, nello stesso tempo, all'esigenza che tutte le iniziative positive e concrete (che proseguono nel tempo), intraprese per offrire un futuro diverso a queste popolazioni, vengano raccontate e prese in considerazione soprattutto dai *media*. Non abbiamo, però, vita facile ad entrare e a «bucare gli schermi» per far sì che, contemporaneamente al fatto negativo che comunque deve essere considerato, vengano raccontati e presentati anche cammini «altri», che sono concreti e reali e che in un certo senso potrebbero portare un maggiore equilibrio nella lettura dei fatti, delle situazioni e degli avvenimenti all'interno dei nostri contesti.

È stata espressa la preoccupazione relativa al fatto che questa gente ha sempre in sé una connotazione di nomadismo. Ebbene, il lavoro svolto evidenzia che per buona parte di queste persone si registra un'accentuazione della permanenza, pur non perdendo completamente la dimensione nomade. Tale stabilità si rafforza maggiormente nel momento in cui, ad esempio, alla scuola del bambino si aggiungono il lavoro di stireria della mamma e la possibilità per l'intera famiglia di stare all'interno di un *habitat* adeguato, che può essere rappresentato dai campi doverosamente costruiti e pensati con le opportunità più significative o anche dalla casa in mezzo a tutti gli altri.

Tale stabilità, dunque, viene assunta come asse portante del vivere di queste famiglie, laddove le opportunità scolastiche, lavorative ed abitative si accompagnano ad una graduale capacità di «stare dentro», pur con la connotazione di persone sempre e comunque segnate da una dimensione di nomadismo, configurando la propria presenza all'interno di contesti ben precisi.

*CIPRIANI.* Signor Presidente, vorrei rispondere ad alcuni quesiti sollevati; innanzi tutto a quello relativo alla diversità e alla problematicità del mondo dei Rom e dei Sinti. In effetti, non possiamo non confermare questa problematicità che si aggiunge a tutte le diversità proprio perché – come ha sottolineato monsignor Nozza nella sua relazione – dobbiamo considerare il mondo dei Rom come un «mondo di mondi». Obiettiva-

mente anche noi operatori incontriamo difficoltà ad entrare anzitutto in una cultura complessa e diversificata, tenendo conto non solo delle differenze tra Rom, Sinti e Camminanti, ma anche delle diverse provenienze geografiche: un conto è il Rom proveniente dalla ex Jugoslavia o dalla Serbia ed un altro è quello che arriva, ad esempio, dalla Romania. Vi sono, dunque, grandi diversità da tenere in considerazione.

Per quanto riguarda la questione abitativa, confermo il fatto che ormai il nomadismo rappresenta una caratteristica che va quasi scomparendo o meglio vi è una sorta di nomadismo di ritorno: vi sono state ondate in cui alcuni gruppi familiari sono andati via dopo un certo numero di anni di permanenza, ma sono tornati dopo aver trascorso due o tre anni in altre comunità e anche in altre zone d'Europa. Si registra, dunque, la tendenza a stabilirsi, anche se non definitivamente.

Per quanto riguarda la diversità delle dinamiche familiari, cito l'esperienza maturata dalla Caritas diocesana di Salerno, che lavora con i Rom. In quel territorio sono stati assegnati a famiglie di Rom alcuni casolari abbandonati, nei quali sono state ricostituite dinamiche familiari che sicuramente «stanno strette», ad esempio, in un alloggio popolare. Si tratta, quindi, di fare incontrare le diversità proprie di una cultura e di un gruppo etnico con le possibilità offerte da un territorio. Rilevo, però, anche la diversa esperienza della Caritas di Teramo ove le popolazioni rom e sinte locali vivono solo in casa.

In effetti, vi sono diversità di approccio allo stesso problema di cui dobbiamo tenere conto. In ogni caso, ci sembra – come è già stato evidenziato – che la logica del campo sia da abbandonare lentamente. È ovvio che tale processo non può essere avviato senza un accordo ed una collaborazione tra le istituzioni, le popolazioni interessate ed i territori stessi.

Per quanto riguarda la cultura e le forme di pregiudizio relative ai Rom e ai Sinti, sottolineo che come Comunità cristiana cerchiamo quotidianamente di fare chiarezza e verità. Una recente indagine svolta dalla Fondazione Migrantes della Conferenza episcopale italiana ha raccolto le notizie di cronaca relative ai presunti rapimenti di minori da parte di Rom utilizzando i dispacci dell'agenzia ANSA dal 1986 al 2007 e verificando i risultati dei procedimenti anche dal punto di vista giuridico. Si è constatato che mentre la notizia risulta spesso infondata, tuttavia resta il pregiudizio.

Pertanto, come è già stato evidenziato, è fondamentale il ruolo dell'informazione, ma è importante anche sviluppare una sensibilizzazione della cultura. Credo che il tema dell'inclusione sia la chiave di volta, la soluzione del problema.

A ciò si collega anche il discorso della salute. In effetti, constatiamo che il diritto della salute per i Rom e i Sinti rappresenta ancora un problema. Ad esempio, le Caritas di Salerno e di Catania ancora oggi sono costrette ad impiantare un camper, cioè ad avviare un'azione all'interno dei campi per assicurare un minimo di assistenza sanitaria alle popolazioni rom e soprattutto ai bambini. Questo ci risulta essere ancora un bisogno non soddisfatto.

Quanto alla questione dell'aspettativa di vita sollevata dal Presidente, in realtà credo vi sia un *deficit* di informazione. Probabilmente dovremmo cercare di stimolare l'ISTAT, ad esempio, ad una analisi puntuale sul tema.

PRESIDENTE. Ringrazio moltissimo monsignor Nozza e il dottor Cipriani per l'approfondimento molto importante che ci hanno offerto, e i senatori per la partecipazione al dibattito.

Quello che cerchiamo di portare avanti è un lavoro piuttosto ambizioso, che potrebbe richiedere la vostra disponibilità a ritornare eventualmente in Commissione per approfondire e discutere alcuni temi. Del resto, ci interessa coinvolgere nelle «conclusioni» e nella sintesi che cerchiamo di redigere, anche le persone che ascoltiamo nel corso dell'indagine conoscitiva.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,50.*



