



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 34

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

41^a seduta: mercoledì 5 maggio 2010

Presidenza del presidente MARCENARO

I N D I C E

Audizione del sindaco di Torino e presidente dell'ANCI Sergio Chiamparino, dell'assessore alle politiche sociali del Comune di Torino Marco Borgione e della responsabile dell'ufficio immigrazione dell'ANCI, Camilla Orlandi

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 11 e <i>passim</i>	* BORGIONE	Pag. 7, 15, 16
DELLA SETA (PD)	9, 13, 14	CHIAMPARINO	3, 8, 13 e <i>passim</i>
DI GIOVAN PAOLO (PD)	8	* ORLANDI	8
* LIVI BACCI (PD)	11		
PERDUCA (PD)	10		

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, Io Sud e Autonomie: UDC-SVP-IS-Aut; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il sindaco di Torino e presidente dell'ANCI, Sergio Chiamparino, l'assessore alle politiche sociali del Comune di Torino, Marco Borgione, e la responsabile dell'Ufficio immigrazione dell'ANCI, Camilla Orlandi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,25.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del sindaco di Torino e presidente dell'ANCI Sergio Chiamparino, dell'assessore alle politiche sociali del Comune di Torino Marco Borgione e della responsabile dell'ufficio immigrazione dell'ANCI Camilla Orlandi

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 22 aprile 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 vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del sindaco di Torino e presidente dell'ANCI, Sergio Chiamparino, dell'assessore alle politiche sociali del Comune di Torino, Marco Borgione, e della responsabile dell'Ufficio immigrazione dell'ANCI, Camilla Orlandi, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito ed a cui do il benvenuto a nome di tutta la Commissione.

Come saprete, l'audizione odierna si inserisce in un'indagine che stiamo conducendo da tempo sulle condizioni e sulle politiche riguardanti la comunità di rom e sinti in Italia, una problematica complessa e contraddittoria che è considerata, non solo nel nostro Paese ma in Europa, una delle questioni su cui si definiscono gli *standard* del rispetto dei diritti umani.

Do quindi subito la parola al sindaco Chiamparino per la sua esposizione.

CHIAMPARINO. Signor Presidente, desidero in primo luogo segnalare che sono accompagnato dall'assessore alle politiche sociali del Comune di Torino, Marco Borgione, e dalla responsabile dell'Ufficio immigrazione dell'ANCI che, se riterranno, potranno dare il proprio contributo più avanti con interventi di merito sicuramente più approfonditi dei miei ed anche rispondere alle vostre eventuali sollecitazioni.

Abbiamo predisposto un documento che vi illustrerò molto rapidamente e che provvederemo a consegnare agli atti della Commissione unitamente ad un'altra documentazione contenente una valutazione circa le ordinanze attuate dai sindaci in materia di sicurezza urbana, ai sensi del cosiddetto «decreto sicurezza».

Per quanto riguarda la questione rom e sinti, tralascio le premesse del tutto inutili viste le ampie conoscenze della Commissione attorno a questo complesso problema, per soffermarmi invece su due aspetti. Mi riferisco in primo luogo alla circostanza per cui spesso si parla di rom in senso indifferenziato, laddove se ci si addentra all'interno di questa categoria si scopre una realtà estremamente differenziata e articolata, anche in termini di permanenza nel nostro Paese, una situazione dunque che non può essere affrontata in modo uniforme.

La seconda considerazione è che a volte si utilizza il termine di «nomade» come sinonimo di rom e sinti, quando invece siamo di fronte a realtà ormai «sedentarizzate» – per utilizzare un termine che non amo – visto che con il nomadismo condividono solo una storia in alcuni casi molto lontana nel tempo e questo è particolarmente vero specie per i sinti.

La seconda parte del documento raccoglie una serie di esperienze maturate in diverse città, che citerò solo per sommi capi, in modo da offrire una panoramica degli interventi effettuati. Mi riferisco, ad esempio, all'esperienza del Comune di Modena che costituisce un riferimento per quanto riguarda il superamento della logica del grande campo e la sua trasformazione in nuclei d'insediamento minori caratterizzati da una maggiore omogeneità anche familiare.

Un altro esempio in tal senso, che peraltro ci riguarda direttamente, è quello rappresentato dal progetto «Equal Rom» di Torino incentrato sull'inserimento lavorativo.

Presso il Comune di Milano è stato invece attivato un progetto per la scolarizzazione che vede la presenza di un gruppo di mediatori culturali; sempre in riferimento all'attività di scolarizzazione dei bambini rom vi è altresì l'esempio del Comune di Roma che ha istituito un centro di contrasto alla mendicizia.

Abbiamo voluto inserire nel documento questi casi a titolo esemplificativo e non esaustivo e per individuare alcune contraddizioni che queste esperienze hanno fatto emergere. Mi riferisco, ad esempio, al fatto che se, come è giusto, si finanziano progetti volti alla scolarizzazione dei bambini senza contemporaneamente metterne in campo altri finalizzati all'addestramento e inserimento lavorativo, si rischia di dare una spinta in una direzione senza assicurare l'accompagnamento opportuno. C'è da dire che questo spesso avviene per carenze sia sul piano delle risorse che in termini di approccio al problema. In sintesi, quello che intendo dire è che se si fanno investimenti sulla scolarizzazione, ma i genitori dei ragazzi per varie ragioni non possono permanere in un determinato luogo, si crea una contraddizione che rischia di vanificare le risorse investite.

Un altro tema importante, su cui tornerò più avanti, riguarda lo *status* amministrativo delle popolazioni rom e sinti, considerato che i vari inter-

venti realizzati (formazione professionale, inserimento lavorativo e scolarizzazione) possono essere concepiti solo per persone con una posizione amministrativa regolare. Sotto questo profilo occorre però considerare che la condizione vissuta da molte di queste persone è invece molto particolare e talvolta per ragioni di cui si è persa perfino la traccia. Basti in tal senso pensare alla popolazioni rom di varie origini (nel documento sono riportate le diverse etnie che li qualificano) provenienti dai Paesi appartenenti alla ex Jugoslavia, dei quali, trattandosi di cittadini provenienti da uno Stato non più esistente, si è perso ogni profilo anagrafico e identitario, né è possibile ricostruirlo perché gli attuali Paesi nati dalla diaspora non li riconoscono più. Ci si riferisce quindi a persone che, di fatto, si trovano a vivere in uno stato di apolidia, peraltro non riconosciuta, perché privi di documenti di identità che consentirebbero di riconoscere lo stato di apolide. Verso tutte queste persone non è possibile adottare provvedimenti, quindi i sindaci si trovano nella condizione contraddittoria di porre in essere politiche che, teoricamente, dovrebbero essere indirizzate solo a persone regolari, ma che in concreto non possono fare a meno di attuare pur trovandosi di fronte a soggetti in condizioni di irregolarità amministrativa. Questa è la tipica materia sulla quale il Parlamento dovrebbe legiferare, individuando una disciplina volta a regolarizzare in qualche misura la posizione di tali soggetti. Ciò è indispensabile se si vuole che le politiche messe in campo dai Comuni siano efficaci, anche dal punto di vista costi – benefici.

Altra contraddizione, abbastanza ovvia, è data dal fatto che i Comuni sono abituati ad affrontare questi problemi sempre in una logica un po' emergenziale. Mi spiego meglio: i dati relativi al Comune di Torino ci dicono che vi sono quattro campi nomadi e che tutti e quattro ospitano almeno un terzo di persone in più di quelle che potrebbero accogliere – a voler essere ottimisti – senza contare poi gli insediamenti totalmente abusivi. Ebbene, si creano situazioni abusive o irregolari con un sovrannumero di persone e quando questi insediamenti superano la soglia di tollerabilità (intesa non soltanto dal punto di vista sociale, ma anche dei rischi delle persone che vi risiedono) si opta per interventi di razionalizzazione e di sgombero, cui si può dare luogo ovviamente in termini più o meno «muscolari» e più o meno mirati ed attenti alle persone, in particolare donne e bambini, che necessitano di assistenza. Tuttavia, l'esito di questo tipo di interventi effettuati sotto la spinta dell'emergenza è sempre lo stesso, nel senso che nella migliore delle ipotesi si tampona la situazione spostando però il problema e con ciò intendo dire che, data la «porosità» del territorio, dopo un po' di tempo tale problema si ripropone, magari in un altro luogo e sotto altra forma.

Per contro, desidero mettere in luce un ultimo livello di contraddizione, sperando che ciò possa risultare utile al lavoro della Commissione. Ritengo che in assenza di un qualunque inquadramento nazionale di carattere generale vi sia il rischio che anche le *best practice* - enfaticamente parlando – sortiscano un effetto contraddittorio perché finiscono con l'attrarre sul territorio queste popolazioni. In sostanza, pur ricorrendo a buone

pratiche, quando però si supera una determinate soglia di persone – per l'appunto attratte dai benefici di tali pratiche – non si riesce più a contenere e a gestire il fenomeno, ne consegue che inevitabilmente le persone, sopraggiunte perché attratte dalla pratica positiva, si trovano poi costrette a vivere in condizioni marginali.

Ho voluto percorrere questa rassegna di contraddizioni per arrivare ad illustrare l'aspetto conclusivo del documento, che contiene alcune proposte che vertono attorno al tema della necessità di pervenire ad un piano nazionale in materia. Un piano che, innanzitutto, definisca gli indirizzi da seguire dal punto di vista culturale e, in secondo luogo, affronti i nodi enunciati a livello nazionale. Mi riallaccio, quindi, alla questione del titolo amministrativo delle popolazioni rom e sinti necessario per avere diritto agli interventi e per fruire di alcuni servizi; questione che – a mio avviso – non può essere risolta dai diversi Comuni.

Dopo di che, le questioni che crediamo debbano essere affrontate partono dalla consapevolezza che esistono situazioni nel Paese il cui livello di congestionamento non è più accettabile e sostenibile. In genere, si tratta delle aree metropolitane in ragione delle maggiori opportunità di lavoro che offrono le cosiddette zone grigie e per le politiche di attrazione (ad esempio, misure di scolarizzazione dei minori o di inserimento abitativo) che, in qualche misura, hanno richiamato persone provenienti da aree più povere. Il piano, quindi, dovrebbe prevedere un ordine di priorità d'intervento e di decongestionamento di tali zone.

L'altro grande obiettivo da conseguire è quello di una politica che smantelli definitivamente la logica dei campi nomadi per pervenire alla costruzione di progetti diffusi e articolati, anche differenziati, per comunità di rom e sinti più piccole. Tali progetti potrebbero andare dal piccolo campo di transito – laddove non si riesca a fare altrimenti – fino all'inserimento abitativo e alle autocostruzioni. L'obiettivo, in altri termini, dovrebbe essere quello di smantellare il grande campo, che corrisponde ancora ad una logica emergenziale, per passare ad una serie di interventi che vanno dagli insediamenti abitativi veri e propri (abbiamo cinquecento nuclei familiari inseriti nelle case popolari) fino alle esperienze di autocostruzione. Questa credo che in generale sia la logica da seguire. Fondamentale per il raggiungimento di tale obiettivo è naturalmente il discorso dell'inserimento lavorativo e della scolarizzazione.

Come preannunciato, consegno agli atti della Commissione una relazione che prende in esame gli aspetti che ho cercato brevemente di illustrare ed un documento contenente l'analisi dettagliata delle varie ordinanze rilasciate dai sindaci negli anni 2008-2009. Mi preme evidenziare come da detto documento, contrariamente alle aspettative, risulti una accresciuta attenzione per i temi legati al decoro delle città, più che a quelli della prostituzione sulle strade che, stando alle ordinanze emanate, sembrerebbero essere passati in secondo piano. Da tale documento emerge inoltre che tali ordinanze sono più numerose nel Nord-Ovest piuttosto che al Nord-Est, più al Nord che al Centro e al Sud e che sono soprattutto i Comuni di piccole e medie dimensioni ad aver emesso il maggior nu-

mero di disposizioni. L'analisi di queste ultime segnala, a mio avviso, un dato tutto sommato di saggezza considerato che, al di là dei casi estremi, ci si fa carico di aspetti quali la pulizia delle strade e gli schiamazzi e di altre problematiche che per essere adeguatamente affrontate necessiterebbero forse di strumenti più strutturati.

BORGIONE. Signor Presidente, mi limiterò ad evidenziare solo alcuni elementi di contorno giacché il presidente Chiamparino ha già illustrato la problematica in esame secondo una prospettiva di carattere nazionale.

Rispetto ad esempio alla realtà torinese di Città metropolitana, vi sono alcuni aspetti – ad esempio, quello relativo all'attrattività – su cui non mi soffermerò perché sono stati già affrontati nell'ambito del suo intervento dal sindaco Chiamparino. Nello specifico, però, ritengo importante sottolineare come nel corso degli anni il fenomeno dell'immigrazione di popolazioni nomadi si sia trasformato in modo significativo. I servizi approntati dagli enti locali negli anni Ottanta e Novanta sono andati praticamente a saturazione con i flussi provenienti dall'ex Jugoslavia e, quindi, con i rom, i sinti ed i bosniaci che scappavano dai conflitti all'epoca in atto. Da allora, non vi è stato alcun ricambio, tant'è che le famiglie ed i nuclei cui facciamo riferimento risiedono all'interno dei campi da 15-18 anni. Tale situazione non consente di sviluppare nuove soluzioni per affrontare gli attuali flussi migratori che, per quanto riguarda l'esperienza della nostra Città, sono costituiti in prevalenza da comunità di origine romena. Non si tratta quindi più di rom, ma di rom romenizzati, cioè di famiglie che non hanno abitudini o usanze di nomadismo, ma abituate a vivere in contesti urbani o rurali, all'interno di abitazioni e case.

Il fenomeno dei sinti, invece, è molto ben caratterizzato. In tal caso ci si riferisce a popolazioni di origine italiana, che hanno la cittadinanza e non vivono quei problemi che invece riguardano coloro che provengono dall'ex Jugoslavia – come ha evidenziato poc'anzi il presidente Chiamparino – e che attendono alla loro regolarizzazione amministrativa.

Vi sono molti bambini che nascono da genitori privi di documenti e che, quindi, a loro volta non possono essere messi in regola. Questo è un problema che si tramanda ormai di generazione in generazione.

L'esperienza sul campo che deriva dalle deleghe che mi sono state affidate e che, se è utile, posso trasmettere alla Commissione, mi porta a sottolineare l'importanza di affrontare questo tema in termini complessivi, integrati e complementari.

Quanto alle esigenze manifestate agli enti locali dalle nuove popolazioni che arrivano nelle nostre città, occorre segnalare che solo in pochissimi casi esse consistono in richieste di assistenza, in prevalenza le problematiche evidenziate riguardano la casa, il lavoro e l'inserimento scolastico. Sotto questo profilo diventa dunque difficile affrontare i singoli aspetti, al contrario si rende necessario inquadrare il tema sul piano generale. In tal senso sarebbe pertanto auspicabile la definizione di un piano nazionale che preveda l'inserimento scolastico dei ragazzi, l'inserimento

lavorativo dei genitori, l'assegnazione di una casa dignitosa finalizzata alla stanzialità di queste famiglie.

Abbiamo maturato questa esperienza nell'ambito del progetto «Equal Rom», finanziato dall'Unione europea, nel quale sono state coinvolte diverse agenzie sul territorio, anche per dare una regia agli interventi svolti in ogni singolo campo (nella Città di Torino sono stati autorizzati quattro campi). Spesso in questo ambito in passato si è assistito ad un *pot-pourri* di interventi, non coordinati tra loro, laddove questo progetto europeo è mirato proprio a creare un accompagnamento sociale a 360 gradi. Per tale motivo è molto importante predisporre un piano di riferimento nazionale che combini tutti questi aspetti.

PRESIDENTE. Vorrei porre una domanda al sindaco Chiamparino, in quanto presidente dell'ANCI, visto che l'assessore Borgione ha illustrato la situazione di Torino. Vorrei sapere se sono disponibili dati in ordine al grado di utilizzazione dei fondi europei e alla distribuzione degli stessi; vorrei capire, in sostanza, se tra le diverse Regioni e i diversi Comuni italiani l'utilizzazione sia omogenea oppure – come mi pare di intuire – risulti differenziata a seconda delle varie situazioni. Tra l'altro, si tratta di risorse che generalmente sono considerate molto importanti.

CHIAMPARINO. Signor Presidente, credo che la dottoressa Orlandi dell'ANCI potrà fornire dati precisi al riguardo. Per quanto mi riguarda mi risulta che il livello di utilizzazione dei fondi europei sia piuttosto basso e la nostra richiesta di un piano nazionale è per l'appunto finalizzata a rendere più incisiva la capacità di attrarre risorse europee su questo terreno. Aggiungo che allo stato si tratta di un'utilizzazione abbastanza casuale, che riguarda in particolare alcuni grandi Comuni.

ORLANDI. Signor Presidente, da quanto abbiamo compreso, esistono fondi direttamente collegati all'esistenza di un piano di azione nazionale che lo Stato provvede a definire. Pertanto, l'Unione europea è in attesa che anche l'Italia, così come hanno fatto la Spagna, la Francia e la Germania, si doti di tale piano.

Per quanto riguarda quello che riescono in tal senso a fare i singoli territori, posso dire che in realtà mancano i dati (così come mancano tanti altri dati). Sicuramente sarebbe necessaria una mappatura, per la cui realizzazione l'ANCI si candiderebbe se vi fosse una sollecitazione in questa direzione. Ribadisco che sarebbe utile una mappatura sull'utilizzo dei fondi e sulle prassi che funzionano meglio rispetto a quelle che si dimostrano invece meno efficienti. Abbiamo potuto raccogliere alcuni dati ed alcune informazioni, ma sarebbe sicuramente necessario effettuare una ricerca più approfondita.

DI GIOVAN PAOLO (PD). Signor Presidente, cercherò di formulare domande dirette.

L'ultimo piano nazionale risale al 1985, e quindi al Protozoico rispetto ad oggi, anche in termini di clima politico. Pertanto, è ormai necessario predisporre un piano nazionale, anche per quanto riguarda i fondi anche se c'è da dire che le Regioni potrebbero fin d'ora tentare di utilizzare i fondi strutturali.

Vorrei porre poi qualche domanda per capire come potremmo essere utili (o almeno in che modo potrebbero esserlo quelli di noi che sono attenti al tema). Innanzi tutto, mi interesserebbe sapere dove i Comuni reperiscano le risorse. Potrebbe sembrare una domanda retorica, ma in realtà non lo è dato che la quantificazione delle risorse rende possibile aprire una trattativa, al di là del fatto che l'incarico della mappatura dei fondi – cui si è fatto prima cenno – venga affidato ad un istituto di ricerca o all'ANCI, che certamente potrebbe assolvere a tale impegno più che degnamente.

Al di là della ricerca, che pure va effettuata, occorre infatti disporre di fondi da impiegare in una determinata direzione.

È fondamentale, poi, l'aspetto amministrativo. Sottolineo al riguardo che il nomadismo è ormai una radice di carattere culturale, considerato che il 90 per cento di queste persone vive una condizione stanziale. Aggiungo che – come mi è capitato di sottolineare anche in altre occasioni – se dei genitori rom percorrono vari chilometri in città, a piedi o con gli autobus, per portare i figli a scuola perché il campo è lontano, vuol dire che evidentemente intendono dar loro un futuro nell'ambito di un determinato contesto territoriale. In ogni caso, per l'inserimento nel *welfare* (ovvero la casa, la scuola e gli altri servizi) è necessario avere un domicilio fisso; peraltro, in alcuni Comuni queste persone non sono state inserite nella graduatoria delle case popolari perché non hanno uno sfratto. Vorrei avere, dunque, qualche chiarimento in ordine al loro inserimento.

La terza questione riguarda la comunicazione, che oggi rappresenta un dato importante nelle nostre città. Non mi soffermerò invece sulla questione del decoro ed alle relative ordinanze che costituiscono uno «strumento grimaldello» attraverso cui il Comune cerca di svolgere un certo ragionamento. Quello che però mi interesserebbe sapere è come ci si immagina di farsi carico di propri concittadini che vivono in una condizione diversa, pur se all'interno di una città che ha diritto comunque alla tranquillità nelle ore notturne e a mantenere un certo decoro. In un Comune, questi due aspetti sono collegati ed immagino che un piano nazionale sia chiamato ad investire risorse in tal senso.

DELLA SETA (PD). Anch'io vorrei rivolgere al presidente dell'ANCI alcune brevi domande.

Il presidente Chiamparino ha fatto un accenno, a mio avviso molto rilevante, in ordine alla sollecitazione dei Comuni a definire un piano nazionale che coinvolga anche aspetti legislativi e fissi indirizzi dal punto di vista nazionale. Considero questa sua sollecitazione ovviamente condivisibile e in qualche modo persino sorprendente, per cui mi interesserebbe sapere se essa sia condivisa all'interno dell'ANCI. Lo chiedo perché credo

che chiunque di noi abbia avuto modo di seguire queste vicende all'interno delle diverse città, abbia al contrario potuto osservare spinte da parte di amministratori comunali verso soluzioni che rivendicano una sorta di «fai da te», in base al quale ogni amministrazione può decidere il modo con cui risolvere il problema. È possibile che questo tipo di spinta sia dovuta più che altro all'esigenza di confezionare gli interventi in modo da farli percepire dai propri ambiti di riferimento come si ritiene più utile. Ciò detto, mi piacerebbe sapere se e quanto la sollecitazione che il presidente Chiamparino ha manifestato sia condivisa all'interno dell'ANCI.

Vorrei poi formulare altre due domande più semplici. Innanzitutto mi piacerebbe sapere se si abbia un'idea anche in termini numerici di questa parte di rom e sinti che, in particolare venendo dall'esperienza delle guerre nella ex Jugoslavia, oggi si trovano in una condizione di incertezza persino anagrafica. Si tratta infatti di una dimensione rilevante anche dal punto di vista degli interventi legislativi che si possono mettere in campo.

La mia terza domanda è volta a soddisfare una curiosità, nel senso che mi interesserebbe avere maggiori informazioni sui progetti di autocostruzione.

PERDUCA (PD). Signor Presidente, non aggiungo nulla alle questioni già sollevate dai colleghi, ricollegandomi alle quali credo che valga la pena ricordare che ci stiamo riferendo ad un centinaio di migliaia di persone con problemi di nazionalità o di regolarizzazione amministrativa. Questo è un fatto che desta meraviglia e che ci conferma il totale disinteresse da parte dell'amministrazione centrale dello Stato verso un problema che, se vi fosse una reale volontà, potrebbe essere risolto. Mi chiedo quindi quale difficoltà si possa incontrare nel prendere in considerazione la posizione di 200.000 persone, delle quali la metà cittadini italiani, e la domanda in questo caso è chiaramente retorica!

Non ho ben compreso il contenuto del documento che è stato annunciato poco fa e che speriamo di poter vedere presto, ciò detto, mi domando se l'ANCI, sulla base dell'esperienza acquisita sul campo, *motu proprio*, non possa delineare una sorta di bozza di progetto che il Governo potrebbe affrontare in sede bilaterale onde definirlo nel migliore dei modi e, soprattutto, nel più breve tempo possibile.

Pongo tale questione perché qualche settimana fa abbiamo avuto modo di audire il sottosegretario Scotti che, nel rispondere alle domande da noi formulate – così come anche da una novantina di Stati membri delle Nazioni Unite durante il dibattito del Consiglio per i diritti umani svoltosi in materia di godimento dei diritti umani in Italia – ha dichiarato che la questione dell'esclusione e quindi del recupero e della piena inclusione dei rom e dei sinti in Italia è stato uno dei problemi che l'ONU ha voluto stigmatizzare. Ricordo anche che il 6 febbraio in quella sede il Governo aveva annunciato che entro giugno – quando dovrà essere ripresa in considerazione una serie di misure che l'Italia nel frattempo avrebbe dovuto adottare – si sarebbe dato corso ad un piano nazionale riguardante

proprio la materia in esame, ma siamo giunti al 5 maggio e del piano ancora non si sa niente.

In un'ottica di collaborazione e considerato che il problema in questione riguarda sicuramente l'amministrazione centrale, ma assai di più le amministrazioni territoriali, mi chiedo allora se non sarebbe utile da parte dell'ANCI anticipare gli sforzi del Governo predisponendo una bozza di piano sulla base della propria esperienza.

Il sindaco Chiamparino ha citato i due lati della medaglia delle cosiddette migliori pratiche, rilevando come il luogo in cui queste vengono attuate con efficienza in genere finisce per fungere da attrattore. Al riguardo mi interesserebbe sapere in quanti casi ciò si sia verificato, visto che anche nell'ambito della audizione che lo ha riguardato il sindaco di Padova Zanonato ha segnalato questo stesso dato, senza però fornire la dimensione numerica del suddetto fenomeno. Non vorrei quindi che ancora una volta, ancorché guidata da buona fede, questa dovesse fungere da scusa per evitare di avviare una serie di buone pratiche per affrontare la questione nel migliore dei modi, anche laddove sarebbe possibile farlo, coinvolgendo le Province o le Regioni.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Livi Bacci, approfitto per segnalare che abbiamo chiesto un incontro alla presidenza dell'ISTAT, onde addivenire anche a un'audizione vera e propria dei rappresentanti dell'Istituto, proprio perché riteniamo che la questione dell'organizzazione delle informazioni e della conoscenza attorno a questo problema sia molto seria. Fra l'altro, come è noto, tale problematica ha anche sollevato questioni politiche di una certa delicatezza; del resto, le obiezioni a censimenti di tipo etnico hanno un loro fondamento e quindi affrontare questo nodo significa fare i conti con questa tipologia di considerazioni oltre che cercare di fornire risposte che rispettino i criteri stabiliti e, al contempo, godano del consenso necessario dei soggetti cui è rivolto il censimento. È questo uno dei temi che vorremmo affrontare prima della conclusione del nostro lavoro d'indagine.

LIVI BACCI (PD). Signor Presidente, ringrazio il sindaco Chiamparino per la sua esposizione. Per quanto riguarda la possibilità di un interessamento dell'ISTAT attorno a questa materia, va detto che tale istituto è in genere sempre molto prudente quando si tratta di affrontare temi che potrebbero porre questioni di natura «delicata», e pertanto ritengo che consideri con difficoltà l'idea di raccogliere informazioni che identifichino in qualche modo la condizione o lo *status* di rom o sinti; tanto per fare un esempio, ricordo le difficoltà che ci sono state quando si è trattato di inserire nei moduli del censimento effettuato in Alto Adige il quesito relativo alla conoscenza della lingua tedesca o italiana. Pertanto, forse per ora non c'è da aspettarsi granché dagli organi d'informazione ufficiali.

Ciò detto, chiedo al sindaco Chiamparino la sua opinione rispetto ad un fenomeno che mi sorprende, mi riferisco al fatto che con l'entrata della Romania nell'Unione europea non vi sia stata una migrazione massiccia di

rom, bensì di romeni che, peraltro, si sta affievolendo anche perché il serbatoio è stato svuotato dalla recente migrazione di massa. I rom, come sottolineato dal sindaco Chiamparino, risiedono stanzialmente perlopiù in Romania, ma in gravi situazioni di degrado anche rispetto alle fasce più povere della migrazione romena. Si parla infatti di 1,5 milioni di rom in Romania – un potenziale migratorio notevole – che da quanto ho potuto verificare non sono migrati in misura rilevante verso l'Italia; pertanto, questa attesa diaspora sembrerebbe non esservi stata, né, comunque, le antenne di cui siamo dotati ci permettono di quantificare il numero degli ingressi. Chiedo quindi se quanto detto corrisponda al vero e se la mia impressione sia corretta. Anche perché l'assessore Borgione ha prima sottolineato che nella sua città, Torino, vi è stato un notevole afflusso di rom e sinti provenienti dalla Romania, e quindi mi interesserebbe conoscere la dimensione quantitativa del fenomeno per capire se si sia trattato di un grande o di un piccolo flusso migratorio.

La seconda domanda si pone sempre sulla linea delle *best practice* (potremmo anche fare il censimento delle *worst practice* per vedere se da queste ci si muove per andare verso le prime). Nel merito desidero sapere se esista una qualche forma di mobilità delle varie comunità tra i diversi Comuni. Anche questo è un aspetto importante perché aiuta a comprendere se in realtà anche la parte nomade dei rom tenda ad essere stanziale quando si inserisce in un determinato contesto territoriale, per cui accade che i rom una volta mandati via da un campo a seguito di un provvedimento di sgombero, tendono a ricostituirne un altro permanendo però nell'area nella quale si erano originariamente inseriti.

Probabilmente, per fare luce su tale aspetto sarebbe opportuno un censimento realizzato non dall'ISTAT, bensì dai Comuni o presso i Comuni, un po' come si faceva alla fine dell'Ottocento, quando si voleva conoscere le caratteristiche del territorio ci si rivolgeva ai Comuni, che costituivano le entità amministrative ad esso più vicine. Forse si dovrebbe tornare a quell'epoca e chiedere ai Comuni di informare sistematicamente sulla situazione nei vari territori. In sostanza, sarebbe utile creare una mappa qualitativo-quantitativa del territorio italiano con riferimento agli insediamenti. Queste sono riflessioni e non domande, ovviamente.

Una domanda più specifica, invece, riguarda lo *status* amministrativo delle popolazioni rom e sinti. Vorrei sapere quali sono le possibilità che il nostro ordinamento riconosce di assegnare un qualche *status* a chi è rimasto senza radici, senza nazionalità o senza passaporto. Ci stiamo infatti riferendo ad una «non persona» che però, nel momento in cui commette un reato, viene arrestata e imprigionata, e che quando subisce un incidente viene trasportata in ospedale. Mi domando allora come si possa ricostituire o costituire un'identità a chi l'ha persa o a chi la possiede, ma senza che venga riconosciuta. Si tratta di un tema importante che forse l'ANCI ha già fatto presente al Ministero dell'interno, ma su cui anche la nostra Commissione dovrebbe insistere, proprio perché non è ammissibile che qualche migliaio di persone nel Paese non abbia identità e, di conse-

guenza, non sia titolare di diritti dato che la base per godere di un diritto è proprio l'essere un «qualcuno».

Quanto alla definizione del piano nazionale è ovvio che siamo in ritardo. Non so se sia percorribile l'idea prospettata dal senatore Perduca di una bozza di proposta redatta dall'ANCI. Per quanto mi riguarda potrebbe risultare utile e la Commissione potrebbe includerla ufficialmente nei suoi atti affinché da essa possa discendere qualcosa di concreto. Ho l'impressione che in questo campo si sia inadempienti perché è molto più comodo non riconoscere l'esistenza della questione, che in tal modo rimane frammentata e a carico dei vari Comuni i quali in occasione delle emergenze se ne fanno carico, ma senza che la tematica emerga al livello nazionale. Ciò è molto grave così come è grave che rom e sinti non siano riconosciuti come minoranze linguistiche. Anche l'inserimento di questo elemento credo che contribuirebbe a dare al problema una dimensione nazionale.

CHIAMPARINO. Innanzitutto vorrei dire sommessamente al senatore Perduca che il documento che depositiamo agli atti della Commissione è concepito proprio nel modo da lui delineato. Infatti, pur non avendo la pretesa di essere un piano nazionale, la sua configurazione e la sua struttura sono tali che, se arricchiti da qualche elemento riguardante, ad esempio, la questione della regolarizzazione, potrebbero costituire la possibile bozza di un piano nazionale. Ovviamente bisognerebbe aggiungere alcune quantificazioni economiche che nel documento non sono contemplate. In ogni caso, siamo disponibilissimi a trarre delle conclusioni per un lavoro congiunto, partendo proprio dal nostro schema che – come ho detto – andrebbe arricchito per farlo diventare una bozza di piano nazionale di intervento sulle popolazioni rom e sinti.

Infine, penso sia più opportuno che in ordine alla questione della mobilità intercomunale delle comunità rom e sinti spenda qualche parola l'assessore Borgione, giacché ci muoviamo in un settore in cui è molto difficile fornire dati di dimensione nazionale. Qualcuno ha chiesto di conoscere quanti sono coloro che hanno problemi di regolarizzazione, per quanto mi consta potrebbero essere nell'ordine delle 100.000 persone.

DELLA SETA (PD). Non mi riferivo ad una regolarizzazione vera e propria, ma a persone che hanno problemi di identità anagrafica.

CHIAMPARINO. Grosso modo siamo però attorno a questo dato, però ci muoviamo – ripeto – in un settore nel quale è difficile pervenire a dati certi e globali. Di conseguenza – e mi rivolgo in particolare al maestro demografo, senatore Livi Bacci – credo che svolgere qualche considerazione più concreta sui singoli Comuni potrebbe essere utile per estrapolare qualche elemento tangibile.

Anche la questione dell'attrazione esercitata dalle buone politiche, è piuttosto complessa. Spesso si presentano insieme due fattori, il primo dei quali riguarda le buone politiche, cioè i tentativi di fare qualcosa almeno

su due piani fondamentali: l'inserimento abitativo e l'inserimento scolastico. In genere, questo è il primo sforzo che i Comuni compiono e spesso ciò avviene in quelle realtà laddove si sommano anche maggiori opportunità di lavoro. Penso alla cosiddetta fascia grigia che è di frequente anche quella in cui questo tipo di famiglie svolge la propria attività, che va dal commercio marginale, ma regolare, fino ad attività di tipo illegale. Si pensi, ad esempio, al commercio del rame: così come si ripulisce il denaro sporco, si puliscono i fili di rame che a quel punto rientrano nel commercio legale. Queste attività prendono piede soprattutto nelle grandi aree urbane, così come quelle legate alla mendicizia e alle varie attività di strada. Dove c'è più gente si concentrano ovviamente maggiori opportunità. Spesso questi due elementi appaiono non casualmente collegati. È un po' la storia dell'uovo e della gallina: a volte le buone pratiche sono anche figlie del fatto che, laddove si concentra un maggior numero di persone, le popolazioni che vi si sono insediate si ingegnano e cercano di dare risposte.

In conclusione, non ritengo che siano le buone pratiche da sole a determinare spostamenti massicci di persone, ma che ciò avvenga quando tali pratiche sono accompagnate da altri fattori. In ogni caso, avere un quadro più omogeneo di politiche che consentano di articolare maggiormente gli interventi sul territorio credo che aiuterebbe tutti. Il fenomeno oggetto del nostro esame è, con ogni evidenza, governabile e gestibile soltanto in aree di ridotta entità, con un'articolazione territoriale equilibrata. Se, invece, si superano determinate soglie di concentrazione del fenomeno, scattano meccanismi di totale irrazionalità.

Riguardo all'autocostruzione posso dire che esistono esperienze interessanti. Poi, c'è la provocazione del senatore Della Seta.

DELLA SETA (PD). Quale provocazione?

CHIAMPARINO. Mi riferisco a quando lei ha chiesto se vi fosse l'accordo dell'ANCI.

DELLA SETA (PD). Mi sono limitato a porre una domanda, anche se ovviamente non pretendo di sapere se tutti i sindaci siano d'accordo. Visto che si parla di inserimento abitativo, lavorativo e dei sistemi di *welfare*, mi interessava conoscere questo dato, anche perché non ritengo poi così scontato che quel tipo di approccio sia condiviso all'interno dell'ANCI.

CHIAMPARINO. Vi sono 8.100 Comuni e, quindi, 8.100 teste: ovviamente non possiamo pretendere di omologarle tutte!

Posso affermare, però, che questa impostazione è condivisa dagli organismi dell'ANCI. Come ho già evidenziato, quando il fenomeno supera determinate soglie quantitative, si rischia che passi in secondo piano anche l'approccio politico e di valori, perché alla fine la pressione dell'opinione pubblica spinge ad un'omologazione su soluzioni di emergenza che spesso

spostano il problema, ma non lo risolvono. Ovviamente vi sarà sempre chi intende mettere i fili spinati alle frontiere (magari anche sindaci o parlamentari); in linea di massima, però, posso affermare che un approccio che avesse un certo respiro e si muovesse nel senso indicato verrebbe sostenuto da tutta l'ANCI.

Signor Presidente, se possibile, vorrei lasciare la parola all'assessore Borgione affinché possa rispondere ad alcune domande più specifiche.

BORGIONE. Signor Presidente, cercherò di rispondere telegraficamente.

È stato chiesto dove vengano reperite le risorse da parte dei Comuni. Al riguardo sottolineo che in prevalenza sono risorse degli stessi enti impiegate per cofinanziare progetti del Ministero dell'interno oppure presentati alla Regione o relativi a bandi europei (pochi, in realtà), come ad esempio «Equal Rom» cui hanno partecipato associazioni sostenute dall'ente locale.

Per quanto riguarda l'aspetto amministrativo, è stato citato l'esempio degli sfratti ed è stato chiesto se sia possibile ipotizzare un inserimento nell'edilizia residenziale. Innanzi tutto, sottolineo che l'edilizia residenziale non è unica perché al di là di quella pubblica vi è anche quella privata. I tentativi compiuti dagli enti locali si rivolgono a coloro che sono regolari dal punto di vista amministrativo; ad esempio, nella Città di Torino, coloro che stanno nei quattro campi autorizzati hanno la residenza. Secondo la legge regionale, la residenza fa maturare la possibilità di accesso ai bandi pubblici per la casa: quindi, non è necessario avere uno sfratto esecutivo, ma è sufficiente avere le condizioni amministrative previste dal bando.

Per quanto riguarda invece coloro che non sono in possesso dei requisiti necessari per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ci siamo attivati mediante un'agenzia locale, del Comune di Torino, a reperire tra i proprietari privati risorse abitative convenzionate, con determinate garanzie fornite dall'ente locale.

Infine, vi è una terza possibilità rappresentata dalla concessione ad alcune associazioni di alloggi di proprietà della Città, affinché questi vengano messi a disposizione di persone in possesso di determinate caratteristiche, tra le quali anche nomadi.

Quanto alla questione dell'opinione pubblica, sollevata dal senatore Di Giovan Paolo, dico subito che si tratta di un tema molto delicato. In alcune situazioni di emergenza, come quella di ricollocare dalla sera alla mattina insediamenti a rischio di esondazioni o per ragioni climatiche, abbiamo sperimentato che l'unica modalità che permetta un'integrazione o una metabolizzazione da parte dell'opinione pubblica è quella della gestione partecipata: l'intervento vissuto come un accompagnamento sociale, più che come una decisione imposta, viene meglio recepito ed in alcuni casi viene anche condiviso dall'opinione pubblica.

CHIAMPARINO. È sempre una questione di *best practice*. Ad esempio, per l'emergenza freddo ormai da molti anni, durante l'inverno, attrezziamo un'area, con cucine centralizzate e tutta una serie di altri servizi; in realtà, questa pratica ha esercitato una certa attrazione, ma sempre all'interno del raggio metropolitano, cioè non ha attratto persone provenienti ad esempio dall'area di Milano. Questo esempio forse è utile per dare una risposta un po' meno generica.

BORGIONE. Dunque, ricollegandomi a quanto poc'anzi evidenziato, sottolineo che l'opinione pubblica recepisce meglio quegli interventi che non sono massivi; la grande concentrazione, infatti, rappresenta un problema perché nei grandi numeri non sempre vi è accompagnamento sociale o buone finalità. Quindi, sarebbe auspicabile una maggiore distribuzione o ripartizione sul territorio ed in tal senso le Regioni potrebbero utilizzare lo strumento della pianificazione territoriale, anche solo per la distribuzione delle aree di transito (qualora non si desideri la realizzazione di aree di sosta). Credo che questo compito potrebbe essere ben svolto da quel livello istituzionale.

Vorrei fare un cenno ai progetti di autocostruzione e di autorecupero, che sono riconducibili ad un bando predisposto dall'ex ministro Ferrero rispetto ad una sperimentazione cui hanno partecipato alcune associazioni in determinate circostanze, anche per piccole realizzazioni che poi hanno ospitato persone rom. Ciò non è in antitesi al concetto di *housing* sociale: se si pensa all'autocostruzione e all'autorecupero come alla possibilità di mettere a disposizione terreni o rustici abbandonati per creare situazioni circoscritte ed anche un po' ghettizzanti, questa acquisisce un significato marginale; la valenza è invece un'altra se tutto ciò viene inserito in un progetto di *housing* sociale e quindi di integrazione. Per questo motivo, tale possibilità ha una complementarietà assai rilevante; diversamente ci si ridurrebbe a ricostruire campi nei quali si concentrerebbero sempre più persone.

Il senatore Livi Bacci ha fatto riferimento alla dimensione dei flussi di popolazione rom. I rom tradizionalmente intesi, con i gonnelloni colorati e le trecce nei capelli delle signore, sono una minoranza e, in quanto tale, sono riconducibili ad unità circoscritte. Vi è stato un grande flusso di popolazione romena che si è dichiarata rom, ma dagli stessi rom non riconosciuta. Tant'è che è stata coniata l'espressione «rom romenizzati» per indicare persone già inserite in un contesto sociale ben definito. In questo flusso migratorio registriamo una forma di «nomadismo sociale» – permettetemi l'espressione – cioè di progressione nella scala sociale rispetto alla posizione che avevano in Romania. Credo infatti che meriti una riflessione il fatto che queste persone affermino di preferire la vita sul greto di un torrente in condizioni sfavorevoli, precarie e non autorizzate, e quindi in un contesto di grande fragilità sociale, piuttosto che quella che vivevano nel loro Paese.

A questo proposito, anche sulla base delle considerazioni svolte dal senatore Livi Bacci, vorrei suggerire un tema, qualora ovviamente la

Commissione lo ritenesse utile: poiché la Romania è ormai entrata nel circuito dell'Unione europea, forse sarebbe bene riflettere per capire quali forme di collaborazione attivare per evitare un così grande fenomeno di migrazione, derivante dalle difficilissimi condizioni di vita; diversamente, cioè in presenza di condizioni di vita dignitose, queste persone non migrerebbero, resterebbero in Romania, perché il nomadismo non appartiene alla loro cultura.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti per il prezioso contributo fornito ai lavori della Commissione.

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

I lavori terminano alle ore 15,25.

