



La legge “perfetta”

Un’analisi di strumenti legislativi e amministrativi sull’abitare di rom e sinti in Emilia-Romagna

The “perfect” law

Housing policies and administrative tools for Roma and Sinti in Emilia-Romagna

Federica Scrimieri, Centro di Ricerche Etnografiche e di Antropologia applicata
“Francesca Cappelletto” – Università degli Studi di Verona
ORCID: 0000-0002-8137-9184, e-mail: federica.scrimieri@univr.it

Stefania Pontrandolfo, Università degli Studi di Verona
ORCID: 0000-0001-9329-9379, e-mail: stefania.pontrandolfo@univr.it

Abstract: This report focuses on some of the results of the research “Contemporary Anti-Gypsyism in Italian Local Legal Devices” conducted by the Centre for Ethnographic Research and Applied Anthropology (CREAa) of the University of Verona as part of the broader project “Countering Anti-Gypsyism: a cultural pathway between memory and actuality” funded by UNAR and Formez PA.

The research was conducted between September 2022 and July 2023, involving a comparative analysis of Regional Laws for Roma and Sinti in Italy, as well as a case study on housing policies for Roma and Sinti in Bologna.

What emerged from the research made it possible to unveil some persistent criticalities that lurk precisely in the gap between a Regional Law (L. R. Emilia-Romagna 11/2015) that seems “perfect”, and aims to protect the right to housing of Roma and Sinti also through innovative tools such as the “micro-areas” (L. R. 11/2015), and the “Regional Regulations on the Technical Requirements of Micro-areas” (D.G.R. 43/2016), which establishes the temporariness of this type of housing solutions, setting de facto limits characterised by a clear sedentist bias to the implementation of the law.

Keywords: Housing policies and regulations; Right to housing; Sedentist bias; Roma and Sinti; Italy.

Introduzione

La ricerca denominata *Antiziganismo contemporaneo nei dispositivi normativi locali italiani* è stata commissionata all’Università degli Studi di Verona e, in parti-

colare, al CREAA (Centro di Ricerche Etnografiche e di Antropologia applicata “Francesca Cappelletto” presso il Dipartimento di Scienze Umane), nell’ambito del progetto *Contrastare l’antiziganismo: un percorso culturale tra memoria e attualità*, implementato sulla base della Convenzione tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per le Pari Opportunità, l’UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale) e il Formez PA (Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l’ammodernamento delle pubbliche amministrazioni) del 25 maggio 2021.

La ricerca è stata realizzata da Federica Scrimieri, con il coordinamento e la supervisione scientifica di Stefania Pontrandolfo, tra settembre 2022 e luglio 2023. La ricerca ha previsto in una prima fase un’analisi delle Leggi emanate in diverse Regioni italiane a partire dagli anni Ottanta del Novecento per la regolamentazione delle presenze e l’inclusione delle comunità rom e sinte sui loro territori. In una seconda fase ha approfondito l’analisi dei dispositivi normativi locali rivolti a rom e sinti tramite un’etnografia condotta nei contesti specifici della Regione Emilia-Romagna e della città di Bologna, con particolare riferimento alla prevenzione o al rischio di antiziganismo nelle normative sull’abitare.

Per i risultati della ricognizione e analisi delle Leggi Regionali specifiche per rom e sinti si rimanda al rapporto finale della ricerca,¹ mentre ai fini di questa pubblicazione² ci limitiamo a sottolineare che una delle considerazioni emerse da questa prima fase della ricerca era che l’attuale Legge Regionale specifica per rom e sinti dell’Emilia-Romagna, la n. 11 del 16 luglio 2015, denominata *Norme per l’inclusione sociale di rom e sinti*, fosse la più rappresentativa del cambiamento dei contenuti e degli indirizzi tra le Leggi per rom e sinti degli anni Ottanta/Novanta e quelle degli anni Duemila, e anche quella che ha finora maggiormente recepito le raccomandazioni della prima “Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti”, proposta da UNAR nel 2012 in attuazione della Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011³. Queste specificità ci hanno indotto a scegliere di condurre, nella seconda fase della ricerca, un approfondimento sulla suddetta Legge della Regione Emilia-Romagna, che ha previsto la ricostruzione del processo che ha portato alla sua

¹ Consultabile sul sito del CREAA al seguente link: <https://sites.dsu.univr.it/creaa/progetto/antiziganismo-contemporaneo-nei-dispositivi-normativi-locali-italiani/> (consultato il 10/07/2025)

² Questo rapporto di ricerca è il prodotto del lavoro congiunto delle due autrici in tutte le sue parti.

³ A seguito della prima, è stata più recentemente approvata una seconda *Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti (2021-2030)*, in attuazione della Raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea del 12 marzo 2021 (2021/C 93/01), adottata il 23 maggio 2022.

delibera e, successivamente, all'adozione di strumenti attuativi che, come vedremo, non permettono, di fatto, una coerente implementazione della stessa legge. A questo è stato affiancato uno studio etnografico del contesto della città di Bologna, per ricostruire da una parte la storia del trattamento amministrativo delle comunità rom e sinte presenti sul territorio bolognese prima e dopo l'implementazione di questa legge, dall'altra le risposte strategiche e tattiche delle comunità stesse a questi processi. Mentre, ancora una volta, rimandiamo al sopracitato rapporto finale della ricerca per i risultati di questa seconda fase dell'indagine, dedicheremo la presente pubblicazione esclusivamente ad alcune discrepanze significative tra la L.R. 11/2015 dell'Emilia-Romagna e i suoi strumenti attuativi emerse durante l'approfondimento del processo che ha portato alla delibera e all'attuazione della Legge.

Si tratta di importanti discrepanze tra la Legge Regionale Emilia-Romagna del 16 luglio 2015, n. 11, *Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti*,⁴ che costituisce un notevole sforzo istituzionale di seguire le raccomandazioni delle istituzioni europee e nazionali a tutela dei diritti di rom e sinti, proponendo modi rispettosi di pensarli e proposte innovative per la loro inclusione, in particolare nell'ambito dell'abitare, e uno strumento attuativo, quello della *Direttiva sui requisiti tecnici delle microaree familiari* (D.G.R. 43/2016), che di fatto pone precisi limiti all'implementazione della stessa legge.

La L.R. 11/2015, infatti, tende a garantire la tutela del diritto all'abitare dei rom e dei sinti, individuando tra le possibili soluzioni abitative proposte come superamento delle vecchie "aree sosta" (i cosiddetti "campi"): "processi di transizione alle forme abitative convenzionali"; "iniziative, anche sperimentali, di autocostruzione e autorecupero"; ma, soprattutto, le "microaree familiari" come "soluzioni insediative innovative di interesse pubblico".

Al contrario della legge, la D.G.R. 43/2016 considera le microaree come strutture caratterizzate da "straordinarietà e temporaneità", "destinate ad assolvere alla loro funzione fintantoché i nuclei familiari interessati non possano transire verso forme abitative convenzionali", rivelando la persistenza di un forte pregiudizio sedentarista nelle politiche abitative per rom e sinti che continuano a non riuscire a concepire un abitare di comunità stabile e non temporaneo, come quello delle microaree, richiesto da una parte delle famiglie sinte che vivono in Italia.

Quello che è emerso dalla ricerca è, in altri termini, come una cornice legislativa "perfetta" sulla carta possa combinarsi con ordinanze attuative che di fatto

⁴ <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:legge:2015;11> (consultato il 04/12/2022).

tradiscono i presupposti della legge stessa e in parte le aspettative delle comunità che hanno contribuito a promulgarla.

Quello che presenteremo di seguito è un significativo esempio di come anche nei casi in cui un corpo politico e amministrativo si sforzi attivamente di modificarsi e migliorarsi adottando un’ideologia più inclusiva che si fa norma attraverso una Legge Regionale, i meccanismi burocratici di implementazione della norma riportino a un *sedentist bias*⁵ come *doxa* che si riproduce proprio attraverso le *tecniche* dell’amministrazione (Bourdieu 1972; Semplici and Rodgers 2023).

Quello che ricostruiremo di seguito è proprio un processo attraverso cui certe *tecniche* (nel caso specifico atti amministrativi) condizionate dal pregiudizio sedentarista possono andare a intaccare l’efficacia anche di importanti sforzi legislativi. Il tentativo della L.R. 11/2015 di contrastare l’inerzia istituzionale in termini di produzione di nuovi *immaginari*, dimostrando una forte sensibilità alle esigenze di inclusione di una minoranza culturale come quella dei rom e dei sinti in Italia, è destinato a bloccarsi del tutto nei meccanismi burocratici deliberati per la sua implementazione.⁶

Cornice metodologica

Come anticipato nell’*Introduzione*, si presentano qui solo alcuni dei risultati di una ricerca complessa, supervisionata da Stefania Pontrandolfo e condotta sul campo da Federica Scrimieri, che ha utilizzato in modo eclettico diverse fonti bibliografiche, d’archivio, etnografiche.

⁵ La nozione di *sedentist bias* (qui tradotto con “pregiudizio sedentarista”), non nuova nell’ambito degli studi su gruppi che praticano diverse forme di mobilità, è stata sviluppata recentemente durante un progetto di ricerca collaborativo dal titolo “*Re-imagining Development for Mobile and Marginalised Peoples – (ReDeMP)*”, finanziato dal John Fell Fund presso la Oxford University, a cui hanno partecipato Cory Rodgers (Refugee Studies Centre – Oxford University), Ariell Ahearn (School of Geography and the Environment – Oxford University), Greta Semplici (European University Institute), Matthew Porges (Oxford Anthropology), Marco Solimene (University of Iceland), Dawn Chatty (Oxford Department of International Development), Stefania Pontrandolfo (University of Verona).

Per maggiori informazioni su questo progetto e relative pubblicazioni vedi: <https://sites.dsu.univr.it/creaa/progetto/re-imagining-development-for-mobile-and-marginalised-peoples-redemp/> (consultato il 31/01/2026).

Alcuni dei risultati di questa ricerca sono stati pubblicati in *Antropologia Pubblica*, vedi: Pontrandolfo, Solimene, Secchi (2022). Per altre pubblicazioni vedi l’introduzione allo *special issue* della rivista *Nomadic Peoples* a cura di Semplici e Rodgers (2023) e l’insieme dei contributi in essa pubblicati.

⁶ Per simili riflessioni su norma e dispositivi attuativi della residenza anagrafica vedi Pontrandolfo e Solimene (2023).

Per l'iniziale individuazione e analisi dei testi delle Leggi Regionali (sia quelle abrogate che quelle vigenti) dedicate a rom e sinti in Italia, sono stati utilizzati portali giuridici quali *leggiditaliaprofessionale.it* e *normattiva.it*; sono stati utilizzati inoltre i siti delle Regioni italiane e l'archivio on line della Gazzetta Ufficiale per la ricostruzione delle modifiche e degli aggiornamenti alle leggi.

Il caso di studio etnografico si è focalizzato sull'arco temporale compreso tra il 1988, anno di promulgazione della prima Legge Regionale specifica per rom e sinti (L.R. 47/1988) in Emilia-Romagna, e i giorni nostri, per poter indagare il processo di sviluppo e i cambiamenti che le politiche abitative hanno subito, nel corso degli ultimi quarant'anni circa, in particolare nella città di Bologna.⁷

Si è proceduto inizialmente a una ricognizione bibliografica della letteratura esistente sulla presenza di gruppi rom e sinti e sulle politiche abitative a loro rivolte nel territorio bolognese a partire dagli anni Ottanta. È stata condotta di seguito una ricerca sugli strumenti amministrativi regionali e comunali che hanno accompagnato queste politiche, svolta attraverso le piattaforme web che archiviano gli atti amministrativi e le delibere approvate a livello regionale e comunale e le azioni dell'Assemblea legislativa regionale.

La ricerca sul campo di tipo etnografico ha previsto, oltre alla sopraccitata ricerca bibliografica e documentale, anche la conduzione di molti colloqui formali e informali con diversi interlocutori, con le tecniche di produzione dei dati dell'intervista semi-strutturata, del colloquio etnografico e dell'osservazione partecipante. Nello specifico sono stati coinvolti esponenti dell'amministrazione regionale e comunale, operatori dei servizi sociali e rappresentanti della comunità rom e sinta sul territorio di Bologna, e sono stati svolti numerosi colloqui etnografici informali con membri delle comunità rom e sinte e della società civile vicini alle comunità che risiedono sul territorio bolognese. Il metodo dell'osservazione partecipante è stato utilizzato nella frequentazione degli interlocutori nei loro spazi lavorativi e abitativi distribuiti sul territorio bolognese: gli uffici utilizzati dagli impiegati della pubblica amministrazione, gli spazi di incontro e di lavoro degli operatori delle cooperative coinvolte e le abitazioni delle famiglie rom e sinte. È stata inoltre praticata in occasione di alcuni eventi nazionali che hanno permesso di approfondire la conoscenza e partecipare alle attività degli interlocutori di questa ricerca nei loro percorsi quotidiani di approfondimento e negoziazione.

⁷ Nell'ambito della ricerca citata, la città di Bologna è stata scelta come caso di studio sulle politiche abitative destinate a rom e sinti anche in considerazione della presenza storica di lunga durata di gruppi rom e sinti sul suo territorio. La città è infatti considerata dalle comunità rom e sinte il primo luogo d'arrivo dei gruppi in Italia, in funzione della testimonianza riportata dalla Cronaca Rampona del 18 luglio 1422. Per approfondimenti rispetto al valore documentale della Cronaca Rampona si veda Piasere (2011).

Attraverso l'insieme dei dati raccolti è stata ricostruita cronologicamente la storia del trattamento politico amministrativo delle presenze rom e sinte sul territorio bolognese dai primi anni Ottanta, gli anni dell'ultima fase di delega alle Autonomie locali da parte dello Stato italiano, fino a oggi, in cui la cessione di deleghe è compiuta e il Comune di Bologna dispone autonomamente della gestione e regolamentazione delle politiche abitative e non per rom e sinti nel loro territorio.

Attraverso l'analisi diacronica è stato possibile evidenziare un contesto locale peculiare in cui si possono notare sia episodi e processi sistemici di antiziganismo, che continue negoziazioni e dialoghi tra le minoranze rom e sinte e la maggioranza non rom/non sinta che sono in vario modo condizionati dall'ordinamento locale, a sua volta influenzato da raccomandazioni esterne a livello nazionale ed europeo, in una rete intricata di delibere e bandi e assegnazioni di fondi.

Di tutto questo lavoro, selezioneremo nei paragrafi successivi solo l'analisi e la riflessione a partire da alcuni strumenti politico-amministrativi della Regione Emilia-Romagna,⁸ al fine, come già anticipato, di sottolinearne alcune significative discrepanze.

La Legge Regionale 11/2015

In questo rapporto di ricerca analizzeremo il percorso che dall'inizio degli anni Dieci del Duemila ha portato alla promulgazione di una nuova legge specifica per rom e sinti in Emilia-Romagna. Una Legge considerata rispettosa delle direttive europee e nazionali e per il coinvolgimento delle comunità rom e sinte, che solo recentemente comincia a essere oggetto di critiche da parte dell'attivismo rom e sinto a livello nazionale e locale, soprattutto per la sua natura definita “facoltativa”, che non prevede dunque l'obbligo per i Comuni di attuazione delle disposizioni.⁹

⁸ Come già precisato, il corpus di dati etnografici è alla base delle interpretazioni del rapporto finale della ricerca (si veda *infra* nota 1), mentre in questo report vi si fa solo breve riferimento nel riportare l'opinione dei funzionari amministrativi, delle rappresentanze di rom e sinti incontrate (si veda per esempio *infra* nelle note 9, 11, 14, 18).

⁹ Le criticità sollevate rispetto alla Legge Regionale 11/2015 sono evinte dagli interventi dei portavoce nazionali del Movimento Kethane ascoltati durante l'evento UNAR per la presentazione della nuova Strategia Nazionale 2021/2030 del 4 aprile 2023 e dei rappresentanti del Movimento Kethane – Reggio Emilia durante un evento del 27 maggio 2023. Sono inoltre emersi dalle interviste con la referente dell'Associazione Amici di via Django, Simonetta Malinverno, svolta il 07/04/2023 presso la sua abitazione e con l'attivista sinto di Bologna, Claudio Minguzzi, svolta il 07/04/2023 presso la sua abitazione: entrambi hanno utilizzato nello specifico il termine “facoltativa”.

L'iter di approvazione della L.R. 11/2015 è avviato dall'approvazione della Strategia nazionale per l'inclusione rom e sinti nel 2012 a cui segue, il 24 gennaio 2013, l'approvazione da parte della Conferenza delle Regioni di un documento, basato sulla Strategia nazionale, che prevede la costituzione di Tavoli Regionali per il coordinamento degli interventi locali in materia di integrazione. Analogamente, a livello regionale, il 22 gennaio 2013, la Cabina di Regia sociale e sanitaria – sede di confronto, coordinamento e integrazione tra la Regione e il sistema delle Autonomie locali – valida un percorso regionale volto sia a un allineamento al quadro strategico europeo e nazionale, sia alla revisione della L.R. 47/1988 “Norme per le minoranze nomadi” dell'Emilia-Romagna. Dai provvedimenti precedenti, la Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, in attuazione della comunicazione della Commissione europea n.173/2011, la Legge regionale 47/1988, come le altre coeve, appare obsoleta per linguaggio utilizzato e finalità che non rispecchiano le istanze e la composizione della comunità rom e sinte presenti sul territorio locale.

La Regione Emilia-Romagna organizza il 21 marzo 2013 un convegno preparatorio alla revisione della L.R. 47/1988 in collaborazione con il Difensore Civico Regionale. Nel Quaderno *Verso il superamento dei campi nomadi. Analisi e proposte per una nuova legge regionale* pubblicato al termine dei lavori, l'allora Difensore Civico, Daniele Lugli, premette chiaramente come “norme etnocentriche favoriscano comportamenti etnocentrici” (Lugli e Crocitti 2013, p. 11) mutuando l'affermazione dal punto 7 del cosiddetto decalogo per la convivenza pluriethnica di Alexander Langer del 1994¹⁰ e dimostrando una prospettiva chiaramente inclusiva.

Il processo di revisione parte, dunque, da una ricognizione della situazione dell'epoca. A partire dal 1996, la Regione Emilia-Romagna effettua una rilevazione statistica sulla presenza di rom e sinti mediante raccolta di informazioni, attraverso un apposito questionario compilato dai Comuni. L'ultima rilevazione si riferisce al 30 novembre 2009 e restituisce l'immagine della popolazione rom e sinta che abita nelle aree (aree di sosta, di transito e a destinazione particolare) pubbliche e private.

Le premesse sono poste attorno alla necessità di superare la L.R. 47/1988, poiché non più rappresentativa della situazione reale, che il suddetto Quaderno descrive come “disaggregata per etnia” nel seguente modo: “l'88,3% della popolazione appartiene alla comunità sinta, il 7,4% ai rom di nazionalità italiana e solo il 3,3% ai rom stranieri. Diversamente dalle rappresentazioni dei nomadi come ‘stranieri’, l'immagine che l'indagine regionale restituisce delle persone

¹⁰ <https://www.alexanderlanger.org/it/32/104> (consultato il 08/06/2023).

che vivono nei campi è composta quasi esclusivamente da cittadini italiani. Si tratta dunque di persone nei cui confronti, come per gli altri cittadini ‘non-nomadi’, le amministrazioni hanno precisi obblighi ai fini del riconoscimento di diritti (e doveri), anche e soprattutto al fine di garantire un accesso non discriminante ai servizi” (Lugli e Crocitti 2013, p. 84).

L’atto successivo è la Determina n. 8860 del 22 luglio 2013, che istituisce formalmente il Tavolo tecnico regionale per l’inclusione di rom e sinti, all’interno del quale si svolgono 12 incontri tra il 9 giugno 2013 e il 10 giugno 2014, inclusi incontri con le rappresentanze di rom e sinti.¹¹

Non sono disponibili alla consultazione verbali di questi incontri preparatori del Tavolo tecnico regionale, tuttavia riportiamo di seguito degli stralci a nostro avviso significativi del Resoconto integrale n. 17 della Seduta del 30 giugno 2015 dell’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna.¹²

Tenendo conto che risale al 7 luglio 2014 l’approvazione della prima proposta di legge ovvero DGR 1014/2014: “Progetto di legge: Norme per l’inclusione sociale di rom e sinti”, che l’8 giugno 2015 viene approvata la nuova proposta di legge e che il 14 luglio 2015 viene approvata definitivamente la L.R. 11/2015, riteniamo che questo resoconto a ridosso dell’approvazione definitiva contenga in sé i punti salienti del dibattito tra funzionari politici e rappresentanze sinte prevalentemente interessate.

All’apertura della seduta, i rappresentanti Luigi Chiesi (Presidente Associazione Sinti italiani di Bologna), Vladimiro Torre (Presidente Associazione Thèm Romanó di Reggio Emilia) e Simonetta Malinverno (Vicepresidente Associazione Amici di via Django di Modena) propongono degli interventi in cui ribadiscono le esigenze delle loro comunità.

Riportiamo un passaggio dell’intervento di Luigi Chiesi:

Nella cultura che c’è stata sempre tra i Sinti, quella di girovagare, di andare con le giostre a destra e a sinistra, in realtà per noi il campo nomadi, ora come ora, non è la soluzione. In realtà vorremmo uscire dai campi nomadi però vorremmo avere l’alternativa di queste aree particolari, che assomigliano di più a quello che è la nostra cultura, il nostro modo di vivere, anche perché è quello che ci serve per il lavoro che facciamo. Essendo giostrai, in queste aree abbiamo la possibilità di riporre le giostre, mettere i camion che servono per il nostro lavoro, mentre in una casa popolare non

¹¹ Informazioni su questi incontri con le rappresentanze rom e sinte sono state gentilmente fornite da Antonella Gandolfi, allora referente del servizio di “Contrasto alla grave emarginazione adulta” della Regione Emilia-Romagna, durante l’intervista effettuata il 21/03/2023 presso gli Uffici della Regione Emilia-Romagna.

¹² <https://demetra.regione.emilia-romagna.it/al/articolo?urn=er:assemblealegislativa:resocontoemissione:20150630;4-P> (consultato il 08/06/2023).

avremmo tutto questo spazio per appoggiare tutti i mezzi con cui tuttora lavoriamo e ci guadagniamo da vivere. Queste aree che noi chiediamo, queste microaree, è per darci la possibilità di prepararci per il futuro dei nostri figli, delle generazioni che verranno [...]. Noi non è che chiediamo di avere delle microaree e poi essere ancora un aggravio per Comuni e Regione: a noi servono queste microaree, ma noi saremo autonomi. Certamente all'inizio avremo bisogno di essere portati ad uscire dai campi, di essere incoraggiati, però abbiamo il desiderio di avere delle microaree da gestire personalmente, con gli oneri, tutto quello che si deve fare (luce, acqua, gas). Nelle microaree manca la casa in mattoni, ma il restante è una casa, perché ci vivono solo i miei figli e mia moglie, come vive ogni cittadino italiano. Ci faremo carico degli oneri di pagamento. Non tutti i Sinti desiderano la microarea, ci sarà qualche Sinto che avrà desiderio di andare nelle case popolari, di passare dal campo nomadi alle case. La maggioranza, però, vorrebbe avere le microaree.

Questa la replica all'intervento, con le domande previste dalle modalità di "audizione" dell'incontro, di uno dei Consiglieri presenti, Daniele Marchetti (Lega Nord Emilia e Romagna):

Qualche domanda assolutamente dovuta, dato che abbiamo chiesto questa audizione proprio perché non abbiamo paura di confrontarci con nessuno ed è giusto così. Parto dalle considerazioni che sono state fatte dai rappresentanti dei Sinti italiani: è stato detto che la microarea viene vista come alternativa al campo. Per noi l'unica alternativa rimane comunque la casa, non capiamo per quale motivo si devono andare a creare delle aree, in deroga a tutti gli strumenti urbanistici dei Comuni, cioè mettere in campo delle regole differenti rispetto a tutti gli altri cittadini. [...] Io capisco tutto, ma sentirmi dire "noi siamo fatti così, ci dovete capire". Se venisse qui, in Emilia-Romagna, un eschimese cosa dobbiamo fare? Un igloo perché a lui piace vivere in un igloo? È una cosa fuori da ogni concetto logico. Nella nostra società si vive nelle case, bisogna andare nelle case, non capisco quale sia il problema, non la vedo una tragedia, con tutte le persone che, quest'oggi, sono fuori casa. Io vorrei sapere qualcosa sul discorso culturale: non credete sia opportuno che facciate voi un passo verso la cultura della realtà in cui viviamo e non viceversa?

Altre domande poste dalla Consigliera Raffaella Sensoli (Movimento 5 Stelle) e dal Consigliere Alan Fabbri (Lega Nord Emilia e Romagna) attengono alla modalità di gestione delle microaree e delle tipologie di lavori oltre il lavoro di giostraio, alle quali Chiesi risponde:

Per quanto riguarda l'autogestione di queste aree, l'abbiamo già detto, saranno a carico nostro la gestione delle aree, per quanto riguarda la gestione del pagamento, sarà tutto a carico nostro. Il passaggio che vogliamo fare noi dal campo nomadi

è perché vogliamo uscire. Si diceva prima della cultura Sinti che non è mai uscita, che non è mai stata portata, che svolta ha avuto nella società. Non abbiamo mai avuto la possibilità di portare la nostra cultura in mezzo alla società perché siamo stati sempre discriminati nei campi nomadi, siamo mischiati come le persone che da vent’anni sono in Italia, cioè i Rom che vivono nelle baracche. Siamo sempre stati considerati come quella popolazione, ma non è la realtà perché i Sinti italiani sono qui dal 1400. [...] Se viene un eschimese e tu lo metti in una casa con un fornello a 50 gradi quello muore, gli devi dare il tempo di capire che in Italia non c’è il freddo che hanno loro. Bisogna fare un passaggio, mi capite? Non è facile [...] Noi non siamo qui per dire che abbiamo il diritto di avere le aree, noi abbiamo fatto una proposta, non diciamo che abbiamo il diritto di avere tutto. [...] Noi chiediamo, se possibile, se ci date la possibilità di vivere in questa maniera, noi ne saremo grati. Non pretendiamo, nessuno di noi pretende, neanche i campi nomadi non li abbiamo pretesi noi, ci hanno messo i divieti di girare, ci hanno messi fuori come cani, non potevamo più girare, non è una scelta nostra. Ci hanno costretto ad andare in quei luoghi, non è una scelta nostra, però abbiamo ubbidito alle leggi e siamo stati nel campo nomadi.

La seduta termina con toni elevati a causa di quelle che le rappresentanze dei rom e sinti definiscono “provocazioni” più che domande, sentendosi accusate di essere istigate a non rispondere più ai quesiti posti e di essere in qualche modo strumentalizzati dalle parti politiche.

Ci è sembrato utile riportare questi estratti, perché troviamo che racchiudano il nucleo del conflitto rispetto alle microaree che sono l’oggetto principale della L.R. 11/2015 in questa fase prossima all’approvazione. È presente infatti innanzitutto la onnipresente supposta dicotomia “nomade/cittadino” secondo cui un “nomade” sarebbe altro rispetto a un “cittadino”, dimostrando quanto i pregiudizi sedentaristi rientrino nel “senso comune” (Herzfeld 2006) anche dei nostri politici e amministratori. Dall’altra parte, in questa fase, le microaree con modalità di autogestione e autosostentamento, previo accompagnamento iniziale, sono la soluzione che emerge dal dibattito interno rispetto alla comunità sinta (anche se è difficile definire in questa sede quanto veramente i rappresentanti presenti siano “rappresentativi” di tutte le famiglie sinte). Si rileva come si insista per un accompagnamento iniziale nella gestione, date le esperienze precedenti non positive. La rappresentante dell’associazione Amici di via Django, che riunisce i nuclei familiari delle microaree sorte dallo smantellamento del campo di via Baccelliera di Modena,¹³ Simonetta Malinverno, sostiene, per esempio, come proprio l’“isolamento

¹³ Per una visione più approfondita del caso di Modena vedi Secchi (2018).

istituzionale”¹⁴ seguito alla chiusura del campo e al trasferimento nelle micro-aree abbia causato l’attuale situazione emergenziale rispetto a problematiche strutturali dell’impianto fognario e della mancata manutenzione degli spazi in cui versa soprattutto la microarea sperimentale di via Django. Emerge inoltre con evidenza il conflitto presente sul territorio bolognese tra i gruppi sinti e i gruppi rom incentrato sull’essere accomunati e inseriti in un’unica categoria.

La legge viene comunque approvata, ma accolta con opinioni contrastanti dall’Assemblea legislativa regionale. Il centro-sinistra, che l’ha sostenuta e votata, riferisce che:

Questa legge affronta il problema con serietà e pragmatismo [...] una proposta seria che affrontava in modo non populista, non demagogico, un tema che è quello dell’integrazione, dell’inclusione di rom e sinti in modo appunto efficace, superando i grandi campi, dando vita alle microaree.¹⁵

Riportiamo di seguito invece le maggiori criticità rilevate dai suoi detrattori politici:

In realtà questa è una legge nuova per modo di dire. Nel senso che abroga la vecchia, ma al tempo stesso mantiene in vita la vecchia. Dice che vuol togliere le aree per i nomadi, ma in realtà le moltiplica sul territorio perché da un campo nomadi grande nasceranno 12 campi nomadi piccoli. [...] I campi nomadi andavano chiusi perché bisogna fare di tutto perché queste persone capiscano che, volendo essere cittadini di questo paese, volendo essere cittadini italiani, debbono necessariamente fare quello che fanno i cittadini italiani e cioè vivere in abitazioni. Se a loro non va bene questo sistema, allora anziché fare i nomadi stanziali facciano i nomadi nomadi, cioè vengono stanno una settimana e se ne vanno.¹⁶

Riportiamo per intero queste dichiarazioni fatte a caldo in seguito all’approvazione perché testimoniano il clima all’interno del quale la legge è stata varata, nonostante il lungo processo preparatorio. Tali dibattiti rispec-

¹⁴ Tratto dall’intervista a Simonetta Malinverno svolta il 07/04/2023 presso la sua abitazione.

¹⁵ Lepida.Tv. Puntata 20. 2015. Notiziario ON/ER. Tratto da un’intervista a Igor Taruffi, all’epoca Consigliere Regionale per SEL, oggi Assessore Regionale. <https://www.lepida.tv/video/assemblea-on-er-il-settimanale-dellassemblea-legislativa-dellemilia-romagna-5> (consultato il 06/06/2023).

¹⁶ Lepida.Tv. Puntata 20. 2015. Notiziario ON/ER. Dichiarazioni di Tommaso Foti, all’epoca Consigliere Regionale per Fratelli d’Italia. <https://www.lepida.tv/video/assemblea-on-er-il-settimanale-dellassemblea-legislativa-dellemilia-romagna-5> (consultato il 06/06/2023).

chiano inoltre la costante negoziazione tra comunità rom e sinte, amministrazioni locali e parti politiche che ruota attorno ad assunti sfatati da trent'anni ma che rimangono al cuore del conflitto: i costi sostenuti dall'amministrazione e l'equivoco altamente strumentalizzabile tra cittadinanza e appartenenza a una minoranza che pratica forme di mobilità per la sua sussistenza.

L'amministrazione regionale, da parte sua, nel report *Abitare un territorio. Le diverse traiettorie di vita nella popolazione sinta e rom. Valutazione qualitativa delle azioni di integrazione in Emilia-Romagna* (Regione Emilia-Romagna 2021a) sostiene come si avvii attraverso la L.R. 11/2015 “un percorso di modifica dei propri strumenti di intervento nell'ambito dell'integrazione delle comunità rom e sinte presenti sul territorio”. L'orientamento era quello “di un intervento normativo ‘leggero’, che riconoscesse le identità culturali e sociali di rom e sinti e la loro specificità, promuovendone le pari opportunità, l'uguaglianza e la dignità [...], ribadisse i principi dell'inclusione e della non discriminazione per tutti/e, facendo riferimento alle norme e alle disposizioni regionali già esistenti nei settori chiave dell'educazione, dell'istruzione, della formazione, del lavoro, dell'abitare e della salute” (Regione Emilia-Romagna 2021a, p. 9). La legge è infatti organizzata intorno a quattro assi fondamentali di intervento: abitare, scuola e formazione, lavoro, salute, in allineamento con le raccomandazioni europee e nazionali, e focalizza in particolare l'attenzione sull'asse dell'abitare, individuato come possibile leva per avviare percorsi di autonomia ed emancipazione. Le disposizioni non si prefiggono di essere specifiche per una categoria di cittadini/e, ma strumenti per intervenire solo se occorre rimuovere eventuali ostacoli all'integrazione e all'accesso a beni, prestazioni, servizi, opportunità previsti per la popolazione emiliano-romagnola. Si afferma con chiarezza come il legislatore abbia “preso atto di come il nomadismo fosse ormai divenuto un fenomeno residuale per comunità ormai stanziali da anni. A questo proposito, un fenomeno peculiare dell'Emilia-Romagna è stata la tendenza di molti nuclei sinti ad uscire dalle aree sosta pubbliche, create grazie alla precedente Legge regionale, per stabilirsi in piccoli appezzamenti agricoli di loro proprietà” (Ivi, p. 10). Gli interventi realizzati a seguito di questa legge, tuttavia, non si sono concentrati sugli appezzamenti di proprietà dei sinti (per esempio con opere di urbanizzazione che li trasformassero da “terreni agricoli” a terreni abitabili), ma sulle microaree (pubbliche o private) in grado di “consentire condizioni di vita migliori alle famiglie, rispettarne le specificità culturali rispetto al tema dell'abitare, favorirne l'autonomia e l'emancipazione, avere un impatto meno ‘forte’ sul tessuto sociale, creare i presupposti per l'autogestione responsabile e indipendente delle aree stesse, sgravando le Amministrazioni dei costi, spesso considerevoli, sostenuti annualmente per la gestione e manutenzione delle aree sosta pubbliche” (Ivi, p. 11).

Scopriamo tuttavia, attraverso questo primo documento della Regione Emilia-Romagna, che le “microaree familiari” pubbliche e private, considerate soluzioni insediative innovative di interesse pubblico e individuate proprio nel confronto con le rappresentanze di rom e sinti, come in effetti abbiamo visto, sarebbero però “*un’ulteriore soluzione a carattere temporaneo, nella prospettiva della piena integrazione dei nuclei e del passaggio verso forme abitative ordinarie*” (Ibid. corsivo nostro).

In realtà la L.R. 11/2015 non fa esplicito riferimento a questo passaggio, né al carattere temporaneo delle microaree, essa specifica il sostegno al “superamento delle aree di sosta [...] in quanto fonti di esclusione e discriminazioni” (L.R. 11/2015 Art.3, comma 1, lettera a), indica microaree familiari, pubbliche e private come “soluzioni insediative innovative di interesse pubblico” (Ivi, lettera b) e specifica anche la promozione di “processi di transizione alle forme abitative convenzionali” (Ivi, lettera c), ma in nessun passo della legge si identifica la microarea familiare come fase di *passaggio verso forme abitative ordinarie*. Questo passaggio si compie invece definitivamente con la Delibera di Giunta regionale n. 43 del 25 gennaio 2016,¹⁷ promossa dagli Assessori della Giunta regionale, non dall’Assemblea legislativa, che decidono di normare questa nuova tipologia abitativa al fine di fornire alle amministrazioni locali precisi riferimenti di natura urbanistica, edilizia e procedurale, ma a questo punto anche al fine di conferirle *una precisa direzione sedentarista*:

Le esigenze di riduzione del consumo del suolo e della dispersione insediativa [...] impongono alle amministrazioni comunali di ridurre al minimo l’impatto di tali soluzioni abitative sul territorio extraurbano, consentendosi la realizzazione solo di strutture leggere e temporanee, destinate ad assolvere alla loro funzione fin tanto che i nuclei familiari interessati non possano transitare verso forme abitative convenzionali (DGR 43/2016, p. 6).

Da queste premesse appare evidente il carattere di temporaneità strutturale delle nuove microaree, con l’obiettivo, affatto occultato, dell’inquadramento verso soluzioni abitative convenzionali, le abitazioni in muratura. La Delibera introduce infatti “la facoltà dei Comuni di prevedere sul proprio territorio aree da destinare, *con il carattere della straordinarietà e temporaneità*, a questa tipologia abitativa. Le microaree, che devono essere individuate attraverso uno specifico programma comunale, da approvare con un’apposita variante al POC (Piano Operativo Comunale) nel rispetto dei vincoli posti dalla normativa sulla tutela

¹⁷ <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/rom-e-sinti> (consultato il 08/06/2023).

e l'uso del territorio, non sono soggette pertanto a modifica della destinazione d'uso (a conferma della temporaneità della soluzione)” (Regione Emilia-Romagna 2021a, p. 11 corsivo nostro).¹⁸

L'ultimo atto normativo conseguente alla L.R. 11/2015 è stata la “Strategia Regionale per l'inclusione di rom e sinti”, approvata il 29 marzo 2016 con la Delibera di Giunta regionale n. 402. La Strategia regionale è il documento di indirizzo e programmazione degli interventi per l'inclusione di rom e sinti. Individua obiettivi, soggetti attuatori, strumenti e percorsi da attivare a livello locale attraverso i Piani di Zona distrettuali per la salute e il benessere, che devono essere approvati secondo quanto previsto dalla Legge Regionale 12 marzo 2003 n. 2 “Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” e dal Piano Sociale e sanitario. Il documento, per quanto riguarda la tematica dell'abitare, individua ancora specificamente “soluzioni insediative innovative di interesse pubblico, quali le microaree familiari, pubbliche e private; abitazioni convenzionali; sperimentazione di autocostruzione e autorecupero” (DGR 402/2016 § 3, p. 29).

A conclusione della panoramica sul processo normativo che abbiamo appena ricostruito, possiamo sottolineare come dalla ricerca sul campo svolta da Federica Scrimieri sul caso particolare della città di Bologna sia emerso che il Comune di Bologna abbia recepito queste direttive regionali concentrando gli sforzi sulle prime due soluzioni insediative proposte dalla L.R. 11/2015 e dalla Strategia Regionale del 2016, ma conformandosi anche alla Delibera di Giunta regionale 43/2016 e dunque alla realizzazione di microaree “temporanee”.

Conclusioni

L'analisi del processo che ha condotto alla promulgazione e all'attuazione della Legge Regionale Emilia-Romagna del 16 luglio 2015 n. 11 “Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti” si è rivelato di particolare rilievo, perché se da una parte ci ha permesso di mettere a fuoco punti di forza dell'apparato politico-amministrativo locale (in particolare la grande capacità di smuoversi

¹⁸ Tutto ciò in parte corrisponde anche a diversi posizionamenti rispetto all'abitare di diverse famiglie sinte. Come emerso da alcuni dei colloqui etnografici, tra i sinti di Bologna c'è chi considera le microaree una soluzione auspicabile temporanea di transizione e adattamento verso una casa in muratura, e chi in casa “non ci vuole andare e non ci andrà mai” perché si sentirebbe “in prigione”. Entrambi i commenti sono stati raccolti durante l'evento *Festaromsintagiana* tenutosi a Bologna il 27/05/2023 nei colloqui con due famiglie sinte intervistate.

dal rischio di inerzia istituzionale con l'attivarsi per la revisione della precedente L.R. 47/1988), dall'altra ci ha anche permesso di svelare alcune criticità persistenti che si annidano proprio nello scarto tra una Legge Regionale effettivamente a tutela del diritto all'abitare dei rom e dei sinti (L.R. 11/2015) e la sua delibera attuativa, la Direttiva sui requisiti tecnici delle microaree familiari (D.G.R. 43/2016), che stabilisce carattere di temporaneità a quelle forme auspiccate e richieste da molti sinti.

La grande capacità dimostrata tanto dai politici quanto dai funzionari amministrativi regionali dell'Emilia-Romagna di riflettere sulle proprie azioni, di avviare e mantenere dialoghi continuativi con il territorio (dal terzo settore alle comunità rom e sinte), e di conseguenza di modificarsi progressivamente ma inequivocabilmente nel tempo, può davvero essere considerata un modello per molte altre realtà italiane. D'altra parte, però, non possiamo non rilevare come anche nel migliore degli esempi possibili individuabili a livello nazionale di progettazione e implementazione di politiche per il miglioramento delle condizioni di vita di rom e sinti, persistano evidenti pregiudizi sedentaristi che vanno, di fatto, a inficiarne l'efficacia. Quello che emerge, ancora una volta prepotentemente, da questo caso di studio è il forte operare come *doxa* dell'agire politico-amministrativo di una "cosmologia sedentarista" che proprio non lascia spazio all'introduzione di modalità abitative stabili, sebbene non conformi a quelle della maggioranza della popolazione sedentaria, con forme di "abitare di comunità" tipologie di spazi che possano permettere alle famiglie sinte di mantenere uno stile di vita legato a pratiche economiche parzialmente itineranti ancora vitali (come per esempio quelle dello spettacolo viaggiante o del riciclo di metalli).

La transizione abitativa dei rom e dei sinti dai grossi "campi" del passato può essere pensata come una transizione in appartamenti per tutte le famiglie che lo desiderino, ma il desiderio più volte espresso di una parte delle famiglie sinte di vivere stabilmente in microaree (magari di loro proprietà) andrebbe maggiormente e più efficacemente tutelato.

Bibliografia

Bourdieu, P.

1972 *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Librairie Droz, Genève.

Commissione Europea

2011 *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*. COM (2011) 173.



<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0173&from=EN> (consultato il 08/07/2025).

Herzfeld, M.

2006 *Antropologia. Pratica della teoria nella cultura e nella società*, Seid, Firenze.

Lugli, D., Crocitti, S. (a cura di)

2013 *Verso il superamento dei campi nomadi. Analisi e proposte per una nuova legge regionale*, Ufficio del Difensore Civico Regionale, Regione Emilia-Romagna, Bologna.

Piasere, L.

2011 *La stirpe di Cus. Storie e costruzioni di un'alterità*, CISU, Roma.

Pontrandolfo, S., Solimene, M., Secchi, L.

2022 The Impact of the Covid-19 Pandemic on the Life of Italian Mobile Peoples. *Antropologia Pubblica*, 8 (2), 205-218. DOI: <http://dx.doi.org/10.1473/anpub.v8i2.288>

Pontrandolfo, S. and Solimene, M.

2023 The Bureaucratic Trap: Registered Residence and Sedentist Bias in Italian Social Cohesion Policies for Roma and Sinti. *Nomadic Peoples*, 27 (2), 198-220. DOI: <https://doi.org/10.3197/np.2023.270203>

Regione Emilia-Romagna

2021 *Abitare un territorio. Le diverse traiettorie di vita nella popolazione sinta e rom. Valutazione qualitativa delle azioni di integrazione in Emilia-Romagna, Povertà ed emarginazione, Quaderno n. 3*, Regione Emilia-Romagna.
<https://sociale.regione.emilia-romagna.it/novita/prodotti-editoriali/2021/abitare-un-territorio-le-diverse-traiettorie-di-vita-nella-popolazione-sinta-e-rom> (consultato il 08-07-2025).

Secchi, L.

2018 *Dal campo alle microaree. Politiche abitative per i sinti di Modena*, in S. Pontrandolfo (a cura di), *Politiche locali per rom e sinti in Italia*, CISU, Roma, pp. 193-209.

Semplici, G., Rodgers, C.

2023 Sedentism as Doxa: Biases against Mobile Peoples in Law, Policy and Practice. *Nomadic Peoples*, 27 (2), 155-170. DOI: <https://doi.org/10.3197/np.2023.270201>

UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)

2012 *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020*, <https://www.unar.it/portale/strategia-rsc> (consultato il 08-07-2025).

UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali)

2022 *Strategia Nazionale di uguaglianza, inclusione e partecipazione di Rom e Sinti 2021-2030*, <https://www.unar.it/portale/web/guest/w/strategia-nazionale-di-uguaglianza-inclusione-e-partecipazione-di-rom-e-sinti-2021-2030> (consultato il 23-01-2026).