

ESTRATTO

EU INCLUSIVE

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

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

EU INCLUSIVE

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

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

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

SECONDA PARTE

Le buone pratiche dell'inclusione sociale e lavorativa dei Rom in Italia

A partire dall'adozione di un approccio multidimensionale e sinergico¹²⁷, il gruppo di ricerca ha ritenuto opportuno indagare le diverse componenti dell'inclusione sociale tenendo conto delle peculiari caratteristiche del contesto italiano segnato, innanzitutto, dalla presenza dei cosiddetti "campi". La nostra esplorazione delle buone pratiche parte, non a caso, proprio da qui, dalla controversa dimensione dell'abitare per poi esplorare tutte le altre componenti che contribuiscono, a nostro parere, a definire la declinazione italiana del concetto di inclusione.

1. Le buone pratiche dell'abitare

Sergio Bontempelli

1.1. Premessa: l'Italia, "il paese dei campi"

Nell'Ottobre 2000 l'European Roma Rights Center (ERRC) pubblicava un dettagliato *dossier* sulla condizione dei Rom e dei Sinti in Italia¹²⁸. Il testo suonava come una grave denuncia contro le politiche nazionali in materia: l'Italia vi era definita "il paese dei campi" – locuzione che dava il titolo al *dossier*, poi divenuta di uso comune tra gli attivisti e gli studiosi – ed era accusata di aver creato, con i *campi nomadi*, una vera e propria *segregazione istituzionalizzata* nei confronti delle popolazioni Rom e Sinte.

A dodici anni di distanza da quella pubblicazione, l'Italia è ancora "il paese dei campi". Secondo una recente indagine condotta dalla Commissione per i Diritti Umani del Senato, i Rom e i Sinti che vivono in questo tipo di insediamenti (attrezzati o spontanei, regolari o "abusivi") sono circa 40.000, un quarto/un quinto dell'intera popolazione Rom presente nel paese¹²⁹. I dati della ricerca EU-inclusive presentano un quadro ancora più drammatico: il 65% degli intervistati ha dichiarato di vivere in campi alla periferia delle città, un terzo dei quali non autorizzati.

¹²⁷ Si veda capitolo 1, *Analisi della situazione nazionale*.

¹²⁸ European Roma Rights Center (ERRC), 2000, *Il Paese dei Campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia*, supplemento a «Carta», n. 12; edizione originale: European Roma Rights Center (ERRC), 2000, *Campland. Racial Segregation of Roma in Italy*, European Roma Rights Center, Budapest, Country Report Series, n. 9.

¹²⁹ Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*, Roma, p. 48.

Inoltre, secondo quanto denunciato dalla delegazione OSCE alla Commissione Diritti Umani del Senato, «i campi autorizzati (...), in aggiunta a un numero limitato di centri di accoglienza, rimangono l'unica strada che le autorità utilizzano per indirizzare la situazione abitativa dei Rom e Sinti»¹³⁰.

Nell'adozione di politiche pubbliche rivolte a queste minoranze, in effetti, sembra prevalere ancora quella che proprio l'ERRC, nel dossier citato, definì la "teoria del nomadismo"¹³¹: l'idea per cui queste popolazioni sarebbero *nomadi*, ostili alla vita sedentaria, e dunque bisognose di forme specifiche di abitare, caratterizzate dalla *precarietà* e dalla *transitorietà*.

L'equazione "Rom=nomadi" è stata però ripetutamente smentita sia dai diretti interessati (le richieste delle organizzazioni Rom nel nostro paese sono indirizzate da sempre al *superamento* dei campi), sia dalle più documentate ricerche sul tema¹³². La stessa definizione di "nomadi" appare problematica, oggetto di frequenti scivolamenti semantici (dal significato neutro di "non stanziali, mobili" a quello, valutativo e a tratti dispregiativo, di "pre-moderni, arretrati"): il presunto "nomadismo" dei Rom si caratterizza in questo senso come una sorta di "stereotipo impreciso", utile più a stigmatizzare queste popolazioni che a descriverne realmente i tratti culturali¹³³.

Se è vero – come denuncia l'OSCE – che la segregazione nei *campi nomadi* è alimentata dalle politiche nazionali, è anche vero che la condizione abitativa dei Rom e dei Sinti nasce da un complesso di fattori, non riducibile alla sola azione delle amministrazioni pubbliche. I dati della ricerca EU-inclusive rivelano un quadro di discriminazioni diffuse a livello sociale: così, per esempio, solo il 19% degli intervistati dichiara di avere un lavoro regolare, e solo il 7% del campione totale ha un impiego stabile. E' evidente che l'esclusione dal mercato del lavoro produce una condizione di indigenza, che rende più arduo l'accesso ad una casa in affitto. A sua volta, l'esclusione abitativa si traduce in esclusione sociale, perché abitare in un campo rende più difficile – per esempio - trovare un lavoro. L'esplicita

¹³⁰ Senato della Repubblica, 2011, *op. cit.*, pp. 42-43. Il corsivo è nostro.

¹³¹ Cfr. ERRC, 2000, *op. cit.*, p. 10.

¹³² La letteratura sul tema è ormai molto nutrita. Per limitarci solo ai titoli più noti: Brunello P., 1996, a cura di, *L'urbanistica del disprezzo. Campi Rom e società italiana*, Roma, Manifestolibri; Monasta L., 2008, *I pregiudizi contro gli zingari spiegati al mio cane*, BFS, Pisa; OsservAzione, 2006, *Cittadinanze imperfette. Rapporto sulla discriminazione razziale di Rom e Sinti in Italia*, Santa Maria Capua Vetere, Edizioni Spartaco; Cefisi L., 2011, *Bambini ladri. Tutta la verità sulla vita dei piccoli Rom, tra degrado e indifferenza*, Roma, Newton Compton. Nel 2008, un sondaggio promosso dal Sole 24 Ore accertò che il 75% dei Rom risiedevano nello stesso luogo da più di quattro anni: altro che nomadi! (cfr. Ludovico M., *Ancora un tentato rapimento. Cosa fanno gli zingari. La ricerca: il 12% vive di espedienti, 3 su 4 stanziali*, in «Il Sole 24 Ore», 21 Maggio 2008).

¹³³ Il concetto di "stereotipo impreciso", originariamente coniato da Claudio Povolo, è stato usato da Benedetto Fassanelli nel suo lavoro sui bandi anti-zingari della Repubblica di Venezia. «La figura del cingano [cioè dello zingaro, ndr.] viene definita a partire da una serie di tratti evocativi e imprecisi che tracciano un profilo criminale altrettanto e necessariamente impreciso, segnato da un contorno di informazioni, ma lasciato aperto alle possibili immagini che tale contorno può evocare» (Fassanelli B., 2011, *Vite al bando. Storie di cingari nella Terraferma Veneta alla fine del Cinquecento*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, p. 154). Si tratta di una nozione pensata per descrivere le politiche (e le retoriche) criminali di età moderna, e che solo con qualche cautela può essere applicata alla realtà di oggi. L'immagine di uno stereotipo "impreciso", tuttavia, rende bene l'idea di una nozione – come quella di "nomade" – poco definita nei suoi contorni, e dal forte carattere evocativo.

discriminazione subita dai Rom sul mercato delle locazioni¹³⁴, il difficile accesso all'edilizia residenziale pubblica e alle altre forme di alloggio sociale, sono tutti fattori che concorrono – se non proprio a *creare* – almeno ad *alimentare* forme di esclusione abitativa.

Da tempo ormai i “campi nomadi” sono stati riconosciuti come spazi di perpetuazione della marginalità sociale: non luoghi di accoglienza, dunque, ma veri e propri “ghetti”. E da tempo le organizzazioni internazionali per i diritti umani sollecitano il *superamento* di questa forma di segregazione abitativa. La critica al sistema dei “campi”, pur con sfumature e accenti diversi, sembra ormai largamente condivisa, almeno tra gli attivisti e le realtà della società civile. Molte amministrazioni locali hanno avviato esperimenti di “superamento dei campi”, che vale la pena analizzare nel dettaglio.

1.2. Dai campi alle “micro-aree”

Una delle principali forme di “superamento” dei campi-nomadi è stata avviata in modo *spontaneo* dalle stesse comunità Rom. A partire dagli anni Ottanta, molte famiglie (soprattutto di Sinti italiani) si sono allontanate dai grandi insediamenti, hanno acquistato terreni privati – in genere a destinazione agricola – e vi hanno allestito piccole unità abitative, fatte di roulotte o prefabbricati, pensate a misura di nucleo familiare allargato¹³⁵. Sono così nate, dall'iniziativa degli stessi Rom, le cosiddette “micro-aree”: si tratta di fatto di piccoli “campi” auto-organizzati, dove perciò non si verifica il

¹³⁴ L'esplicito rifiuto di molti proprietari privati di affittare le loro abitazioni a persone Rom è un fenomeno comune in Italia, documentato anche da numerose ricerche empiriche. Così, solo per fare un esempio, in una recente pubblicazione curata da Cittalia si legge – a proposito delle politiche pubbliche di sostegno alla locazione – che «vi è il problema che riguarda i pregiudizi dei proprietari di casa che in molti casi non consentono la parità di accesso all'abitazione delle famiglie nomadi. Nei casi in cui queste riescano ad accedere ad un alloggio, rimangono esposte alla cosiddetta “discriminatory charge”, cioè ad una maggiorazione dei canoni di locazione rispetto a quelli pagati dai cittadini» (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – ANCI – Cittalia, 2010, *Le politiche di integrazione urbana e la marginalità. Il caso dei Rom e Sinti in Italia*, Roma, pp. 56-57). In una ricerca condotta nel 2009 dalla Fundamental Rights Agency dell'Unione Europea, si legge fra l'altro che «this kind of discrimination appears to be routine» (EU Fundamental Rights Agency, 2009, *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States. Comparative Report*, Vienna, p. 47).

¹³⁵ «L'insediamento su terreno agricolo», ha scritto di recente Roberto Rota, «corrisponde ad una strategia auto-sviluppata dai Sinti, secondo la quale una singola famiglia allargata si insiederebbe su un terreno agricolo di proprietà – comprato a basso costo – e vi risiederebbe grazie a strutture temporanee quali *mobilhouses* o *roulottes*. La forma che ne risulta corrisponde sicuramente alle preferenze abitative degli interessati, ma presenta disagi legati all'assenza di allacciamenti e alla lontananza dai servizi» (Rota R., 2011, *Segni e disegni della marginalità: il caso dei Rom. Verso una progettazione architettonica nei territori dell'esclusione*, paper presentato alla XIV Conferenza SIU, “Abitare l'Italia. Territori, economie, disuguaglianze”, Torino, 24-26 marzo 2011, pag. 3, in <http://siu.bedita.net/download/rota-pdf> - ultimo accesso in data 15-04-2012). Sul fenomeno dell'insediamento spontaneo in micro-aree non esistono, a quanto ci risulta, studi di qualche respiro. Per un inquadramento generale si veda Berini C., 2005, *Note all'entrata in vigore del Testo Unico 380. Sinti e Rom italiani, un habitat possibile*, Mantova, in <http://www2.provincia.mantova.it/sociale/osservatorio/sintierom/legislazione/ita6.htm> - ultimo accesso in data 17-04-2012.

fenomeno della *coabitazione forzata* di famiglie e gruppi tipica dei mega-insediamenti¹³⁶.

Avviato in modo spontaneo soprattutto nel Nord Italia, il fenomeno ha incontrato seri ostacoli a seguito dell'entrata in vigore (nell'anno 2005) del Testo Unico sull'edilizia, che ha vietato anche la semplice collocazione di una roulotte in un terreno agricolo¹³⁷. Molti Sinti si sono trovati così a rispondere del reato di *abuso edilizio* per aver cercato di affrontare con proprie risorse il problema della loro marginalità abitativa.

Negli ultimi anni, alcune amministrazioni locali hanno però deciso di sostenere singole comunità di Sinti e Rom, avviando forme di *sostegno pubblico* alla costruzione di micro-aree.

Così, per esempio, a **Guastalla**, in provincia di Reggio Emilia, il Comune ha promosso nel 2005, assieme ad una comunità di Sinti, il progetto "Sucar Plaza". Si tratta di un insediamento che ospita sei famiglie, in un terreno di proprietà comunale di circa 4.000 metri quadrati, suddiviso in sei lotti distinti (uno per ciascun nucleo). Ciascun lotto ospita una casa prefabbricata di 60 metri quadrati, nonché una zona giardino di 240 metri quadrati. Il costo totale del progetto è di circa 336 mila euro¹³⁸: una cifra irrisoria, equivalente a circa 56.000 euro per ciascuna unità abitativa.

A **Modena**¹³⁹ un ampio programma di allestimento di micro-aree è stato promosso, tra il 2003 e il 2007, allo scopo di superare il campo-nomadi di Via Baccelliera, abitato in prevalenza da Sinti italiani e arrivato ad ospitare fino a 127 persone. Il campo è stato smantellato nel Dicembre 2007, e al suo posto sono

¹³⁶ Si riprende qui, nella sostanza, la definizione di "micro-area" proposta da Antonio Tosi: «Il termine microarea si riferisce a piccoli insediamenti a misura di gruppi familiari: di solito il termine indica aree residenziali di piccola dimensione istituite da amministrazioni locali, ma può anche indicare quei piccoli insediamenti spontanei su terreni di proprietà della famiglia o (più raramente) presi in affitto che abbiamo visto essere uno sviluppo recente nelle autosoluzioni alternative al campo nomadi» (Tosi A., 2009, *Abitare, insediarsi: una integrazione possibile*, in Ambrosini M. e Tosi A., a cura di, *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti Rom e Sinti*, Regione Lombardia - Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità, Milano, ISMU, pp. 201-233:211).

¹³⁷ Cfr. Testo Unico delle Disposizioni Legislative e Regolamentari in materia edilizia, Decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 6 giugno 2001, pubblicato nel supplemento ordinario n. 239/L nella Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 245 del 20 ottobre 2001. All'art. 3 le nuove norme classificano come "interventi di nuova costruzione", che necessitano quindi di concessione edilizia, tutte le forme di «trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti». Ai sensi della lettera e) del medesimo articolo, è da considerarsi *intervento di nuova costruzione* anche «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Sul punto si veda Berini C., 2005, *op. cit.*

¹³⁸ Si veda Enwereuzor U.C. e Di Pasquale L., a cura di, 2009, *Italy RAXEN National Focal Point. Thematic Study. Housing Conditions of Roma and Travellers*, p. 41, scaricabile dal sito internet http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/RAXEN-Roma%20Housing-Italy_en.pdf – ultimo accesso in data 20-04-2012.

¹³⁹ Le informazioni che seguono sono tratte da Bia G., 2009, *Spazi paralleli. Innovazione nelle politiche abitative per Rom e Sinti in Italia*, tesi di laurea, Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura e Società - Corso di laurea in Architettura, anno accademico 2008-2009 (relatore prof. Antonio Tosi), pp. 132-139. Sull'esperienza di Modena si veda anche: Zincone G., 2010 *L'emergenza integrazione di Rom e Sinti. Una proposta interpretativa e alcune buone pratiche*, Fieri, Torino, p. 5; Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, 2011, *op. cit.*, p. 59.

sorte – in luoghi diversi della città – tredici microaree. I terreni restano di proprietà comunale: ogni residente stipula con il Comune una “concessione amministrativa”, che conferisce al Comune un’ampia discrezionalità nella gestione dello spazio e nella revoca dell’assegnazione¹⁴⁰. Anche in questo caso, l’intervento sembra aver avuto costi relativamente contenuti: le prime tre micro-aree, realizzate in Via Baccelliera, sono costate 675 mila euro, poco più di 110mila per ciascun nucleo familiare¹⁴¹.

A **Reggio Emilia** il Comune ha promosso il progetto “Dal campo alla città”¹⁴², finalizzato alla creazione di microaree per i Sinti. Il progetto ha permesso finora la creazione di una prima area sperimentale, assegnata ad una famiglia: il terreno, di circa 400 metri quadrati, è rimasto di proprietà del Comune, secondo il modello modenese analizzato poco sopra. La famiglia vi ha collocato un proprio *caravan*, accanto al quale l’amministrazione ha costruito i servizi igienici (bagni in muratura) e l’allacciamento delle utenze. Il progetto è stato finanziato dal Ministero degli Interni su fondi Unrra, ed ha avuto un costo superiore a quelli analizzati in precedenza: 126.900 euro per l’accoglienza di un solo nucleo familiare allargato¹⁴³.

La **Provincia Autonoma di Trento** ha inserito le micro-aree (denominate “*aree residenziali di comunità*”) in una propria legge del 2009¹⁴⁴. I terreni individuati hanno dimensioni commisurate alle necessità di singole famiglie allargate: l’assegnazione avviene sulla base della capacità del nucleo di farsi carico delle utenze, e dell’impegno di almeno il 50% dei suoi membri ad accettare percorsi formativi e proposte lavorative. Ma la vera peculiarità della norma trentina risiede nei *criteri restrittivi* previsti per l’individuazione degli aventi diritto: secondo l’art. 4 comma 2 della legge provinciale, le unità abitative possono essere assegnate solo ai nuclei familiari *residenti in Trentino da almeno dieci anni*. Inoltre, secondo

¹⁴⁰ All’interno delle micro-aree, spiega Giulia Bia, «ogni residente stipula con il Comune una sorta di “Concessione Amministrativa”, rinnovabile di anno in anno, che prevede l’obbligo scolastico per i figli degli assegnatari, mentre le famiglie stesse sono responsabili del decoro e della manutenzione del sito (...). Non è consentito ospitare temporaneamente altre persone senza esplicita autorizzazione dell’amministrazione che ha il compito di eseguire controlli periodici e si riserva la possibilità di interrompere la concessione in qualsiasi momento» (Bia G., 2009, *op. cit.*, p. 136).

¹⁴¹ *Ibidem*, pag. 133.

¹⁴² Le informazioni che seguono sono tratte da Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica (UNAR), 2012, *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011*, Roma, p. 91, dal sito http://www.cooperazioneintegrazione.gov.it/media/6633/strategia_italiana_Rom.pdf - ultimo accesso in data 05-04-2012).

¹⁴³ Cfr. Comune di Reggio Emilia, Ufficio Stampa, *Progetto microarea - Inizio il percorso di inserimento sociale in via Felesino*, Reggio Emilia, 27 Febbraio 2009, su internet alla pagina: [http://www.municipio.re.it/UfficioStampa/comunicatistampa.nsf/PESIdDoc/304A3E3F1AD19BF1C25756E0036405A/\\$file/Microarea%20-%20Famiglia%20in%20via%20Felesino%20_27.02.09_.pdf](http://www.municipio.re.it/UfficioStampa/comunicatistampa.nsf/PESIdDoc/304A3E3F1AD19BF1C25756E0036405A/$file/Microarea%20-%20Famiglia%20in%20via%20Felesino%20_27.02.09_.pdf) - ultimo accesso in data 03-04-2012.

¹⁴⁴ Provincia Autonoma di Trento, Legge Provinciale n. 12 del 29-10-2009, “Misure per favorire l’integrazione dei gruppi Sinti e Rom residenti in provincia di Trento”, in Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige, n. 46, 10 Novembre 2009. Si veda in particolare l’art. 4, «Caratteristiche delle aree residenziali di comunità e loro assegnazione». Per l’esperienza di Trento si veda anche Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull’origine etnica, 2012, *Strategia nazionale d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011*, Roma, Allegato IV, «Buone Prassi», p. 13, in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/22/0251_ALLEGATO_BUONE_PRASSI_STRATEGIA_ITALIANA_ROM_PER_MESSA_ON_LINE.pdf - ultimo accesso in data 02-04-2012.

il comma 4 l'assegnazione è subordinata alla condizione che «almeno due componenti del *clan familiare* [sic!] svolgano un lavoro dipendente o autonomo oppure siano in possesso dei requisiti per la pensione di anzianità o di vecchiaia». Si tratta, come si vede, di condizioni che limitano fortemente la platea di possibili beneficiari, escludendo di fatto molti Rom stranieri.

La politica delle “micro-aree” ha alcuni punti di forza, ma anche molti limiti. Un elemento positivo è sicuramente il contenimento dei costi a carico delle amministrazioni pubbliche: trattandosi di attrezzare piccoli lotti di terreno con poche strutture (bagni, allacciamento alle utenze, prefabbricati ecc.), gli interventi consentono di predisporre forme di accoglienza relativamente dignitosa con spese che non superano i 120-130mila euro a famiglia.

A fronte di questo indubbio vantaggio, molte sono le perplessità che politiche di questo tipo possono suscitare. Si rischia in primo luogo di riprodurre forme di marginalità abitativa: benché molto diverse dai “campi nomadi”, infatti, le micro-aree rischiano di rappresentare ancora forme di “abitare inferiore”, con i terreni al posto delle case, le *roulotte* o i *caravan* al posto degli edifici in muratura, la collocazione ai margini della città al posto del pieno inserimento abitativo nelle aree urbane e rurali. I criteri restrittivi di gestione e di assegnazione delle piazzole, previsti in alcune leggi e regolamenti locali, rischiano poi di riprodurre – sia pure in forma attenuata – le modalità di sorveglianza e controllo proprie di molti “campi nomadi”.

Non vi è dubbio che la soluzione delle micro-aree sia nata su iniziativa autonoma dei Sinti, e che ad oggi molte associazioni rappresentative di tale gruppo sollecitino le amministrazioni a perseguire ipotesi di questo tipo. La partecipazione e il coinvolgimento dei diretti interessati è da sempre la “via maestra” per individuare le migliori politiche per l’inserimento sociale: perciò, laddove la soluzione delle micro-aree sia esplicitamente richiesta da specifiche comunità, è senz’altro una strada da percorrere (ovviamente con le opportune correzioni e gli adattamenti del caso). E’ tuttavia altrettanto evidente che una politica di questo tipo è inadeguata per altri gruppi: si pensi ai Rom abruzzesi, che da sempre vivono in abitazioni, o a molti Rom della ex-Jugoslavia o della Romania, che ai loro paesi avevano vere e proprie case.

Del resto, una reale politica di inserimento abitativo dei Rom e dei Sinti deve necessariamente basarsi su *soluzioni diversificate*, ciascuna adatta al suo contesto. Come ha scritto Nicola Solimano, «prendere le distanze dal modello del “campo” significa anzitutto perseguire una strategia plurale. Nessuna indicazione univoca può venire dalla “cultura Rom”: se si considera l’eterogeneità del mondo Rom e la pluralità dei percorsi e dei progetti che si manifestano al suo interno, occorre ammettere che qualunque formula è in linea di principio applicabile, nessuna è generalizzabile»¹⁴⁵. In questo quadro, la politica delle micro-aree può rappresentare non “la” soluzione, ma *una* delle possibili strade da percorrere.

¹⁴⁵ Solimano N., 2009, Case, casette, baracche e roulotte, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili. Abitare la città con i Rom e i Sinti*, Carocci, Roma, pp. 255-265:263.

1.3. Se un “campo nomadi” diventa un quartiere: i “villaggi Rom” in Toscana

Per alcuni versi affine alla politica delle micro-aree è l’esperienza toscana dei *villaggi Rom*, realizzati tra la seconda metà degli anni ’90 e i primi anni 2000, in particolare a seguito dell’approvazione della legge regionale 2/2000.

Il “villaggio” è, nella terminologia adottata dalle amministrazioni toscane¹⁴⁶, un insediamento di Rom o di Sinti – in genere di piccole dimensioni, a volte poco più grande di una microarea – in cui gli alloggi sono costruiti con materiali e tecniche che consentono elevati risparmi (muratura facilitata, case minime, alloggi modulari, “cassette” in legno ecc.). Come vedremo tra poco, inoltre, molti “villaggi” in Toscana sono stati costruiti nelle stesse aree dove sorgevano i vecchi campi nomadi: di fatto, in questo modo i “campi sosta” sono diventati piccoli “quartieri Rom”.

Un primo esperimento è stato realizzato nel 1998 a **Firenze, in Via del Guarlone**¹⁴⁷. Promosso allo scopo di superare la situazione di degrado e grave esclusione abitativa presenti nello storico insediamento del “Poderaccio”, il progetto ha consentito di allestire un’area residenziale di sei piccoli alloggi in autocostruzione.

Quel primo, pionieristico intervento¹⁴⁸ è stato seguito dai più ambiziosi “villaggi del Poderaccio”, sempre a Firenze. Sul territorio di via del Poderaccio esistevano due grandi campi, con 400 presenze in tutto: già a partire dalla seconda metà degli anni ’90 il Comune e la Regione avevano avviato un percorso finalizzato al “superamento” dei due insediamenti (l’esperienza stessa del Guarlone, come si è visto, voleva essere un passo in questa direzione).

In una prima fase si era pensato di demolire le baracche e di costruire al loro posto un “quartiere Rom” con vere e proprie case in muratura. Successivamente, si scelse invece un intervento di natura più transitoria: in attesa di trasferire le famiglie in sistemazioni ritenute più consone (alloggi ERP, edilizia sociale, accompagnamento

¹⁴⁶ In altri contesti territoriali, il concetto di “villaggio” rimanda più o meno esplicitamente all’idea di un campo attrezzato, sul modello tradizionale dei “campi nomadi”. Così, per esempio, nel caso di Roma, dove i mega-campi che a più riprese si è pensato di allestire al di fuori dell’abitato urbano sono stati chiamati “villaggi della solidarietà”.

¹⁴⁷ Per la storia del “villaggio del Guarlone” si veda: Tosi Cambini S., 2006, *Esperienze innovative per l’abitare di Rom e Sinti. Case cassette baracche e roulotte*, in Fondazione Michelucci – ARCI Toscana, *Atlante dell’alloggio sociale e dell’accoglienza in Toscana*, Fondazione Michelucci, Firenze, pp. 205-259 (in particolare pp. 237-238); Fondazione Michelucci - Regione Toscana (Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, Firenze, pag. 14; Fondazione Michelucci, 2008, *Una casa per i Rom a Firenze. Origini e sviluppo del progetto*, Paper, Firenze, in <http://www.michelucci.it/node/39> - ultimo accesso in data 15-02-2012.

¹⁴⁸ «Agli occhi di chi si era impegnato per realizzarla», scrive Sabrina Tosi Cambini sul filo della memoria, «la buona riuscita del “villaggio Rom” sembrò, allora, aprire una breccia nel muro dei pregiudizi, e indicare finalmente un modo concreto e riproducibile di affrontare la questione dei campi nomadi, di cui molti avvertivano ormai l’inevitabile implosione» (Tosi Cambini S., 2006, *op.cit.*, p. 238). «Il Villaggio dal Guarlone», aggiunge Giulia Bia, «ha avuto come importante conseguenza la rottura del tabù secondo il quale la “cultura abitativa” dei Rom era rappresentata da roulotte e baracche in lamiera. A partire da quel momento, gli inserimenti di famiglie Rom tramite le graduatorie ERP ha cominciato a segnare numeri significativi. Circa sessanta famiglie sono attualmente inserite in abitazioni del patrimonio pubblico di Firenze» (Bia G., 2009, *op. cit.*, p. 85).

all'affitto ecc.) si pensò di allestire due “villaggi” di case in legno. I moduli abitativi dovevano essere garantiti dalla ditta costruttrice per dieci anni, e dovevano essere distrutti via via che le famiglie accedevano ad altre sistemazioni.

Così, *al posto di un campo-nomadi* si sono realizzati due insediamenti di “casette”; il “campo” è stato sostituito da un “villaggio”; e alle baracche di lamiera sono subentrate piccole abitazioni in legno¹⁴⁹.

Analoga esperienza è stata realizzata a **Pisa**, dove – nell’ambito di un programma più ampio di cui parleremo tra poco – si è prevista la costruzione di un “villaggio Rom” al posto dello storico “campo nomadi” cittadino, situato nella frazione di Coltano. Le baracche e i container sono stati smantellati, per far spazio a 17 unità abitative, costruite con un sistema a muratura facilitata: con elementi in polistirene espanso a riempimento in calcestruzzo, integrato a pannelli-cassero in materiale sintetico e cemento armato per i solai¹⁵⁰.

Come nel caso delle micro-aree, anche i “villaggi” consentono di allestire soluzioni abitative relativamente dignitose a costi contenuti¹⁵¹. Il limite principale di queste esperienze rimane quello della localizzazione degli insediamenti: i “campi nomadi”, in Toscana come altrove, sono sorti in aree molto distanti dai centri urbani, prive di servizi territoriali, spesso completamente isolate¹⁵². Costruire al loro posto dei “villaggi” migliora senza dubbio le condizioni di vita delle popolazioni Rom, ma rischia di perpetuare la loro marginalità spaziale e urbana.

1.4. L’inserimento abitativo in case “vere”: “Città Sottili” a Pisa

Ben più ambiziosi e articolati sono i progetti che prevedono il superamento dei campi in direzione di un *inserimento in veri e propri alloggi*.

Tra i primi interventi in questa direzione va menzionato il **programma “Città Sottili” di Pisa**, avviato nel 2002 e chiuso alla fine del

¹⁴⁹ Si omettono qui, perché estranei al discorso che ci interessa, gli elementi più critici dell’intervento, che secondo la Fondazione Michelucci hanno prodotto una forte *disomogeneità* tra gli obiettivi iniziali e la realizzazione concreta. Secondo l’istituto di ricerca fiorentino, l’allestimento dei “villaggi” è stato condizionato infatti da azioni dettate dall’emergenza. Si veda sul punto Fondazione Michelucci - Regione Toscana (Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit., p. 16.

¹⁵⁰ Si veda Fondazione Michelucci, 2010, *Il villaggio Rom a Coltano – Pisa*, Firenze, in <http://www.michelucci.it/node/38> (ultimo accesso in data 07-03-2012).

¹⁵¹ A Pisa, per esempio, per costruire le 17 unità abitative del villaggio di Coltano si era prevista inizialmente una spesa di circa 750mila euro: circa 45mila euro per ogni “casetta” (Venturini C., *Fallisce la ditta che costruiva le case ai Rom*, in «Il Tirreno», Pisa, edizione online, 20 Giugno 2009, <http://iltirreno.gelocal.it/pisa/cronaca/2009/06/20/news/fallisce-la-ditta-che-costruiva-le-case-ai-Rom-1.1720341>, ultimo accesso in data 03-02-2012). Se si considera il costo finale effettivo di circa un milione di euro [secondo l’articolo *Un milione di euro per 17 alloggi*, in «La Nazione», cronaca di Pisa, 27 Ottobre 2010], la spesa per ogni modulo abitativo sale a 59mila euro circa. Si tratta di cifre irrisorie, se rapportate ai prezzi di mercato per la costruzione di nuovi alloggi.

¹⁵² A proposito del “villaggio Rom” di Coltano, a Pisa, la Fondazione Michelucci sottolinea ad esempio come «la scelta localizzativa (...) non presenta le condizioni più favorevoli a favorire il difficile processo di inserimento urbano e sociale dei Rom (prossimità urbana, servizi territoriali, vicinanza di istituti scolastici, ecc.)» (Fondazione Michelucci, 2010, *Il villaggio Rom a Coltano*, cit.).

2009¹⁵³. Promosso in attuazione della legge regionale 2/2000 – la stessa che aveva dato impulso alla costruzione dei “villaggi” – il programma era finalizzato a smantellare gradualmente *tutti* i campi (autorizzati o “abusivi” che fossero) e a trovare un’idonea sistemazione abitativa a *tutti* i Rom presenti sul territorio. La novità principale del progetto risiedeva proprio in questa ambizione “universalistica”: nelle intenzioni iniziali, poi largamente disattese, gli interventi dovevano essere rivolti infatti all’*intera popolazione Rom*, senza distinzione tra residenti e non residenti, regolari e “clandestini”, abitanti in campi autorizzati o “abusivi”¹⁵⁴.

Il programma si è sviluppato in varie tappe. In una prima fase, allo scopo di individuare la platea dei beneficiari, è stato avviato un ampio *censimento della popolazione Rom*: condotto dai servizi sociali senza la presenza delle forze dell’ordine, e dunque senza immediate finalità di polizia, tale censimento ha permesso di individuare famiglie, singole persone e piccoli insediamenti in precedenza sconosciuti. In una seconda fase, è stato allestito un tavolo di lavoro con la Prefettura e la Questura per definire percorsi di regolarizzazione per i Rom stranieri privi di permesso di soggiorno. Infine, si è passati alla vera e propria *fase operativa*, con la chiusura dei campi e l’inserimento in alloggi.

Per l’inclusione abitativa si prevedevano soluzioni diversificate, a seconda delle specifiche necessità di singoli gruppi, individui e nuclei familiari¹⁵⁵. Così, per coloro che ne avessero avuto i requisiti si prevedeva la presentazione della domanda per alloggi ERP (case popolari). In altri casi, si ipotizzava l’acquisto o l’acquisizione in comodato, da parte del Comune, di immobili di proprietà di enti pubblici, da affittare successivamente ai Rom. L’amministrazione aveva inoltre individuato sul territorio alcuni ruderi, per lo più di proprietà pubblica, che

¹⁵³ Sul programma *Città Sottili* esiste un’ampia letteratura, consultabile anche in rete. Si veda, tra i molti testi disponibili: Zona sociosanitaria di Pisa, Segreteria Tecnica Conferenza dei Sindaci, 2002, *Le città sottili. Programma della città di Pisa con la comunità Rom del territorio: verso la Conferenza di Servizi. Documento di Programma*, Pisa, in <http://www.cittasottili.africainsieme.net> (ultimo accesso in data 23-03-2012); Assessore Macaluso C., 2003, *La questione Rom. Relazione introduttiva al consiglio comunale di Pisa*, seduta del 7 Novembre, in http://zonapisa.it/sdspisa/download?file_id=606 (ultimo accesso in data 23-03-2012); Società della Salute zona pisana, 2007, *Le Città Sottili. Programma della Città di Pisa con la comunità Rom del territorio 2002-2007. Sintesi del Programma*, Pisa, scaricabile dal sito internet <http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/sottili6.pdf> (ultimo accesso in data 23-03-2012); Sconosciuto A., Pisa: politiche e interventi locali fattibili con i Rom e i Sinti, in Vitale T., a cura di, *Politiche possibili*, cit., pp. 174-180; Fondazione Michelucci - Regione Toscana (Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale), 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit.; Cirucci A., 2011, *“L’uomo del non luogo è criminale in potenza” (I. Kant). L’immagine di Rom e Sinti attraverso un’analisi della stampa locale pisana*, Università degli Studi di Pisa, Master Universitario di I livello in «Gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi», anno accademico 2010-2011 (tutor accademico Sergio Bontempelli). Il programma è stato oggetto anche di indagini da parte di organizzazioni internazionali, si veda in particolare: EU Fundamental Rights Agency, 2010, *La situazione dei cittadini comunitari Rom che circolano e soggiornano in altri Stati membri dell’UE*, Lussemburgo, p. 79, scaricabile dal sito web http://fra.europa.eu/fraWebsite/roma/roma_en.htm# (ultimo accesso in data 23-03-2012); Enwereuzor U.C. e Di Pasquale L., a cura di, 2009, *Italy RAXEN National Focal Point*, cit., pp. 39-41. Per uno sguardo di insieme sul programma Città Sottili e sui Rom di Pisa mi permetto di rimandare anche a un mio articolo: Bontempelli S., 2006, *La tribù dei gagè. Comunità Rom e politiche di accoglienza a Pisa (1988-2005)*, in «Studi Emigrazione/ Migration Studies», XLIII, n. 164.

¹⁵⁴ « Si tratta », spiegava l’assessore alle politiche sociali del Comune, Carlo Macaluso, nel corso di una seduta del consiglio comunale, « di dare una sistemazione abitativa adeguata a tutte le famiglie storicamente presenti sul nostro territorio e contemporaneamente di agire affinché siano rimossi tutti gli elementi di ostacolo alla loro piena integrazione » (Macaluso C., 2003, *La questione Rom*, cit., p. 27. Il corsivo è mio).

¹⁵⁵ Si veda Zona sociosanitaria di Pisa, Segreteria Tecnica Conferenza dei Sindaci, 2002, *Le città sottili*, cit., pp. 25-26.

avrebbero potuto essere oggetto di interventi di auto-recupero. Anche le tipologie di abitazione dovevano essere diversificate a seconda delle esigenze: appartamenti in condominio, alloggi unifamiliari, cascinali di campagna, ma anche “villaggi Rom” sul modello toscano e micro-aree attrezzate.

L'insieme di queste azioni avrebbe richiesto tempi di realizzazione molto lunghi: si pensi solo all'ipotesi di acquisire in comodato immobili da enti pubblici, per cui si sarebbe resa necessaria una complessa trattativa con quegli stessi enti. Sin dall'inizio del programma, tuttavia, l'Amministrazione comunale è stata incalzata da periodiche campagne di stampa, che da un lato delegittimavano l'idea stessa di inserimento abitativo per i Rom¹⁵⁶, e dall'altro lato esibivano la persistenza dei “campi nomadi” come prova del fallimento del progetto¹⁵⁷. Il Comune ha risposto a queste campagne di stampa accelerando i percorsi di smantellamento dei campi, talora annunciando con largo anticipo la chiusura di qualche insediamento per dar prova di efficienza e celerità¹⁵⁸.

Questa forte accelerazione dei tempi ha modificato in profondità gli obiettivi del programma: le ipotesi di un'accoglienza diversificata e di un inserimento graduale sono state abbandonate. Alla complessa articolazione del progetto originario sono subentrate procedure emergenziali, finalizzate a smantellare in tempi rapidi tutti i campi presenti in città.

Così, abbandonate le ipotesi di più difficile attuazione, l'inserimento abitativo è stato perseguito facendo ricorso quasi esclusivamente al mercato privato: le cooperative e le associazioni incaricate di assistere i Rom prendevano in affitto gli alloggi direttamente dai proprietari – utilizzando fondi stanziati dalla USL –, e li sub-affittavano alle famiglie Rom. A queste ultime veniva richiesta una compartecipazione al pagamento del canone, in misura crescente nel tempo fino al raggiungimento della completa autonomia.

¹⁵⁶ Così, per esempio, nel Maggio 2004 la stampa locale dava grande risalto ad una raccolta di firme di residenti nel quartiere di Porta a Mare, dove avrebbero dovuto sistemarsi quattro famiglie del campo di Coltano; pochi mesi dopo, nel paese di Forcoli, le cronache davano voce alle proteste di alcuni abitanti contro l'assegnazione di un alloggio a una famiglia Rom (si veda Bontempelli S., 2006, *La tribù dei gagé*, cit., p. 965). Ancora più emblematica è la vera e propria campagna di stampa contro la costruzione del “villaggio Rom” a Coltano: un quotidiano locale parlerà, a proposito degli alloggi in polistirene e calcestruzzo, di «case coloniche di pregio», lasciando intendere – nemmeno troppo velatamente – che il Comune riserva simili privilegi ai Rom, anziché ai “residenti pisani” (Venturini C., *Per i Rom 17 case coloniche griffate*, «Il Tirreno», cronaca di Pisa, 15 Maggio 2008).

¹⁵⁷ «Il campo nomadi è ancora lì», scriveva per esempio un cronista nel Gennaio 2005, «tra l'Aurelia e l'Autostrada, tra Pisa e Livorno. Una “piaga” purulenta, per chi ci passa ma soprattutto per chi abita. I progetti per smantellarlo ci sono, i soldi pure...». Seguiva una descrizione delle condizioni di degrado del campo, e una breve sintesi del programma “Città Sottili”. Al lettore veniva proposta l'immagine di un progetto ambizioso ma sostanzialmente irrealizzabile (cfr. Redazionale, *Nessuno vuole i nomadi di Coltano, e il ghetto rimane*, «Il Tirreno», pagina toscana, 12 Gennaio 2005). Pochi mesi dopo, un lungo *reportage* del quotidiano «La Nazione» denunciava di nuovo le condizioni di degrado a Coltano, chiudendo: «Ancora nessuna traccia degli alloggi in muratura previsti» (Natoli L., *Una discarica al posto delle case*, «La Nazione», cronaca di Pisa, 23 Marzo 2006).

¹⁵⁸ Così, per esempio, sulla stampa locale del 9 Agosto 2006 l'Amministrazione annunciava la chiusura dello storico campo di Coltano. Nella conferenza stampa, le autorità locali dichiaravano enfaticamente di «festeggiare l'abbattimento del campo della vergogna» (cfr. Redazionale, *Demolita la baraccopoli*, «Il Tirreno», cronaca di Pisa, 9 Agosto 2006). In realtà, l'insediamento verrà davvero chiuso solo con la costruzione del villaggio: le “cassette” verranno consegnate agli inizi di Settembre 2010, quattro anni dopo quell'annuncio!

Alla data del Giugno 2007, quasi l'80% dei nuclei familiari alloggiati risultava inserito nel mercato privato¹⁵⁹; e poiché gran parte dei Rom erano senza lavoro e senza reddito al momento dell'avvio del programma¹⁶⁰, gli enti pubblici erano chiamati a sostenere gran parte delle spese per gli affitti¹⁶¹. Le famiglie sono state affiancate da operatori sociali, incaricati tra l'altro di assistere i nuclei nella ricerca di un impiego: ma all'inserimento lavorativo sono state anteposte altre azioni ritenute più urgenti, come la mediazione nei conflitti con il vicinato (per evitare proteste, raccolte di firme e ulteriori campagne di stampa).

Il risultato finale di Città Sottili è stato fortemente condizionato dall'esigenza di contenere e, spesso, di silenziare i "malumori" dell'opinione pubblica. Così, dopo cinque anni di attuazione del programma, quasi tutte le famiglie Rom alloggiate risultavano ancora a carico degli enti pubblici. La situazione non era più sostenibile sul piano economico, e la nuova Amministrazione comunale – tendenzialmente ostile ad ampi programmi di accoglienza, più sensibile alle retoriche della sicurezza e del contenimento dei costi – ha avuto gioco facile nel criticare il programma. Alla fine, Città Sottili è stato chiuso, e ha cessato di essere operativo il 1 Gennaio 2010.

1.5. Superare l'emergenza: l'inserimento abitativo a Bologna

Procedendo in ordine di tempo, una seconda esperienza significativa di inserimento in alloggi "convenzionali" è quella di Bologna, avviata nel 2007 con l'adozione, da parte del Comune, del «Piano d'azione per il superamento delle strutture emergenziali di accoglienza»¹⁶².

¹⁵⁹ Cfr. Società della Salute zona pisana, 2007, *Le Città Sottili*, cit., pp. 18 e 19.

¹⁶⁰ Così risulta dal "censimento" di Città Sottili. In una delle situazioni più critiche, al campo di Coltano, su 135 adulti risultavano impiegate al lavoro solo 12 persone, di cui cinque al nero (cfr. Zona sociosanitaria di Pisa, Segreteria Tecnica Conferenza dei Sindaci, 2002, *Le città sottili*, cit., p. 13).

¹⁶¹ Come osserva la Fondazione Michelucci, «la decisione di operare esclusivamente (per il progetto fiorentino) o prevalentemente (per quello pisano) sul mercato abitativo privato resta (...) un importante punto critico dei progetti: a parte gli alti costi della fase di sostegno e di "accompagnamento", rimane la difficoltà per molte famiglie coinvolte di raggiungere e mantenere una autonomia economica che permetta loro di sostenere i costi di un affitto di mercato» (Fondazione Michelucci - Regione Toscana, 2010, *Gli insediamenti Rom e Sinti in Toscana*, cit., pag. 17).

¹⁶² Per un quadro generale sull'esperienza bolognese si veda: Bia G., 2009, *Spazi paralleli*, cit., pp. 120-131; Tomesani C., 2009, Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi, in Vitale T., a cura di, *op. cit.*, pp. 190-198; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, 2012, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom*, cit., Allegato IV, cit., p. 15; Bernard S., 2007, *L'immigrazione in Italia: un'indagine sulle politiche emergenziali*, in «Storicamente», n. 3, in http://www.storicamente.org/05_studi_ricerche/03bernard.htm (ultimo accesso in data 23-03-2012). Per il piano d'azione varato dal Comune allo scopo di superare le strutture di accoglienza si veda Tomesani C., 2008, *Piano d'azione per il superamento delle strutture emergenziali di accoglienza e per l'accompagnamento ai percorsi di integrazione*, slide PPT, dal sito del Comune di Bologna, http://www.comune.bologna.it/ECCAR/images/documenti/materiali/C_Tomesani_Bologna.pdf - ultimo accesso in data 07-04-2012. Per l'occupazione dell'ex Ferrhotel, che ha dato avvio all'intera vicenda, si veda Scalo Internazionale Migranti e Bologna Social Forum, 2003, *Bologna - A proposito dello Scalo Internazionale Migranti*, documento, Bologna, ora in <http://www.meltingpot.org/articolo939.html> - ultimo accesso in data 23-03-2012.

In questo caso, il progetto di inserimento abitativo non si rivolgeva all'intera popolazione Rom della città, ma a un segmento ben definito, anche se numericamente consistente: l'insieme delle famiglie – tutte di nazionalità non italiana – ospitate in alcune strutture di accoglienza già attive sul territorio. Per avere un quadro più chiaro, sarà opportuno spendere due parole sulle politiche perseguite in passato dalla città felsinea in materia di Rom.

A Bologna, come altrove, i Rom stranieri sono arrivati a seguito di due rilevanti flussi migratori: il primo, negli anni Novanta, ha riguardato i profughi della ex-Jugoslavia, il secondo – nel decennio successivo – ha avuto come protagonisti gruppi provenienti dalla Romania. «In entrambi i casi», spiega in proposito Cris Tomesani, «abbiamo assistito a un'analoga modalità di insediamento: intere famiglie si stabilirono nelle zone periferiche della città, soprattutto lungo le sponde del fiume Reno, costruendo alloggi di fortuna con materiali di recupero e dedicandosi a lavori in nero»¹⁶³.

All'epoca del loro primo arrivo, i Rom di origine slava furono accolti in alcuni "campi profughi", due dei quali (uno in località Trebbo nel comune di Castel Maggiore, l'altro a Pianasse nel comune di Sasso Marconi) erano ancora attivi nel 2007¹⁶⁴. L'accoglienza dei Rom romeni è stata invece frutto di un percorso più tortuoso, segnato da conflitti e polemiche pubbliche: le baracche e gli insediamenti di fortuna sul Lungo Reno furono infatti oggetto di ripetuti sgomberi e interventi di polizia sin dall'inizio degli anni Duemila.

A seguito di questi interventi, nell'Ottobre 2002, i Rom – assieme ad attivisti del locale Social Forum e di alcune associazioni – decisero di occupare uno stabile abbandonato di proprietà delle Ferrovie, il cosiddetto "ex-Ferrhotel" di Via Casarini¹⁶⁵. L'occupazione si è protratta per quasi tre anni, dando vita ad una lunga vertenza pubblica per il diritto alla casa: alla fine, nel Marzo 2005, il Ferrhotel venne sgomberato, e molti Rom che vi abitavano furono inseriti in una struttura di accoglienza provvisoria, la ex casa di riposo "Villa Salus".

Lo smantellamento del Ferrhotel è avvenuto in una cornice di dure polemiche: dei 350 romeni presenti nella struttura, ben 100 furono esclusi da qualunque sistemazione alternativa perché privi di documenti di soggiorno, e dovettero tornare nei campi "abusivi" del Lungo Reno¹⁶⁶. Lo spostamento della famiglie dal Ferrhotel a Villa Salus venne effettuato con i bus della Polizia, con una presenza massiccia di operatori delle Forze dell'Ordine in tenuta anti-sommossa, in un clima di emergenza fortemente contestato dalle associazioni¹⁶⁷. Nello stesso periodo, la Giunta Cofferati avviava la campagna

¹⁶³ Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit., pag. 192.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Si veda Scalo Internazionale Migranti e Bologna Social Forum, 2003, *op. cit.*

¹⁶⁶ Cfr. *Bologna - Trasferiti gli occupanti dello Scalo Migranti*, notizia del 11 Marzo 2005, dal sito <http://www.meltingpot.org/articolo4956.html> - ultimo accesso in data 02-02-2012.

¹⁶⁷ Si veda il resoconto della giornata sul quotidiano *L'Unità*: Carugati A., *Il tranquillo esodo dal Ferrhotel. Trasferiti a Villa Salus 170 rumeni. 21 richiedenti asilo sistemati in altre strutture*, in «L'Unità», 11 Marzo 2005. Su tutta la vicenda del Ferrhotel esiste anche un video di Elisa Mereghetti e Valerio Monteventi: *"La colonna senza fine". L'odissea dei Rom rumeni di Craiova a Bologna, dal 2002 al 2008*, produzione Ethnos – Vag61 – OcchioVago – Creativi di Craiova, 2008, durata 80'.

contro i cosiddetti “lavavetri”, promovendo un lungo ciclo di sgomberi contro i Rom romeni accampati nel Lungo Reno¹⁶⁸.

Ci siamo soffermati su questi dettagli per evidenziare come anche nel caso di Bologna le politiche di accoglienza siano state fortemente condizionate da preoccupazioni relative alla sicurezza e all'ordine pubblico: in questo caso, le retoriche “securitarie” hanno inciso soprattutto sulla selezione dei beneficiari, escludendo dagli interventi di accoglienza molti Rom irregolari o abitanti in campi “abusivi” (poi oggetto di ripetuti sgomberi).

Le vicende degli anni successivi mostrano però anche notevoli successi nelle politiche di superamento dei campi. Come si accennava, nel 2007 il Comune ha varato il «Piano d'azione per il superamento delle strutture emergenziali di accoglienza», che disponeva la chiusura graduale di quattro insediamenti: i due campi profughi allestiti negli anni Novanta (Trebio e Pianazze), la struttura di Villa Salus per i Rom romeni del Ferrhotel, e la “Residenza Sociale Gandhi di Via Piratino”, un campo attrezzato con 16 container, destinato prima a un gruppo di pakistani e poi ai Rom romeni del campo di S. Caterina¹⁶⁹.

Per favorire i percorsi di uscita da queste strutture, il Comune ha reperito sul mercato privato un congruo numero di appartamenti in affitto: successivamente, gli alloggi sono stati messi a disposizione dei Rom tramite contratti di sublocazione. Alle famiglie beneficiarie veniva richiesto il pagamento di un canone pari almeno al 50% di quanto dovuto al proprietario e comunque non inferiore ai 300 euro mensili. Il contratto di sublocazione era stabilito per una durata di quattro anni, al termine dei quali la famiglia era tenuta ad intestarsi un nuovo contratto direttamente col proprietario, senza più usufruire dei contributi del Comune.

Si tratta, come si vede, di una formula non troppo diversa da quella adottata a Pisa. Tuttavia, mentre nella città toscana proprio il ricorso al mercato privato ha rappresentato un elemento di debolezza, a Bologna la stessa operazione ha garantito il sostanziale successo del progetto. Certo, non mancano famiglie che “non ce l'hanno fatta”, e che sono fuoriuscite dai percorsi di accoglienza per l'impossibilità di sostenerne i costi: in qualche caso, queste famiglie sono riuscite a trovare comunque sistemazioni dignitose (per esempio accedendo alle graduatorie ERP), in altri casi sono tornate al loro paese di origine, sancendo di fatto il fallimento del proprio percorso migratorio¹⁷⁰. Nel complesso, tuttavia, il meccanismo sembra aver funzionato: molti Rom sono riusciti a mantenere i loro alloggi, conquistando una progressiva autonomia.

¹⁶⁸ Rispondendo a un'interrogazione di Forza Italia in consiglio comunale, nell'Ottobre 2005, l'allora Sindaco di Bologna Sergio Cofferati sostenne che i “lavavetri stranieri” (molti dei quali Rom di origine romena) erano troppi, mettevano in campo comportamenti aggressivi e rappresentavano un grave pregiudizio per la sicurezza pubblica. L'avvio della campagna contro i cosiddetti “lavavetri” coincise con l'intensificazione degli sgomberi sul Lungo Reno, ed ebbe ampia risonanza sulla stampa nazionale (cfr. per es. Varesi V., *Cofferati contro i lavavetri*, «La Repubblica», 11 Ottobre 2005; Monti V., *Cofferati: più controlli sui lavavetri*, «Il Corriere della Sera», 11 Ottobre 2005).

¹⁶⁹ Per le informazioni che seguono si è fatto riferimento soprattutto a Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit.

¹⁷⁰ Si veda su questo punto Bia G., 2009, *op. cit.*, pag. 128.

La differenza negli esiti dei progetti di Pisa e di Bologna si deve soprattutto alla diverse condizioni sociali di partenza: se all'ombra della Torre Pendente quasi tutti gli abitanti dei "campi nomadi" erano disoccupati e privi di reddito, nel caso bolognese i Rom erano quasi tutti impiegati al lavoro, anche se spesso privi di contratti regolari. Benché sfruttati e sotto-pagati, erano quindi in grado di contribuire al pagamento del canone di affitto.

Il limite principale nell'esperienza bolognese riguarda, per così dire, "chi è rimasto fuori": i Rom che non abitavano nelle strutture di accoglienza hanno continuato ad essere oggetto di sgomberi, allontanamenti ed espulsioni. Si tratta di un elemento problematico, tipico di molte esperienze di superamento dei campi, su cui vale la pena spendere qualche parola in più.

1.6. Accoglienza per chi? La retorica del limite e "l'effetto richiamo"

A chi garantire accoglienza? E' possibile superare i campi, promuovendo un inserimento abitativo per *tutti* i Rom e i Sinti presenti in un territorio? I Comuni hanno *risorse sufficienti* per avviare interventi di questo tipo?

Il tema dei *costi* delle politiche inclusive è da sempre all'ordine del giorno nei dibattiti locali e nazionali: tanto più in un momento storico come quello odierno, nel quale alla drammatica crisi economica si aggiungono consistenti tagli ai trasferimenti dello Stato agli enti locali.

Di fronte alla scarsità di risorse a disposizione, le amministrazioni stabiliscono di norma *limiti quantitativi* ai loro interventi di inclusione, sia sotto il profilo dei finanziamenti stanziati, sia – soprattutto – per quanto riguarda il *numero* delle famiglie destinatarie di progetti di inserimento. Si tratta, di per sé, di un meccanismo fisiologico: ogni azione amministrativa, per quanto ampia, deve avere dei limiti. Meno ovvie sono, tuttavia, le *retoriche pubbliche* che accompagnano queste operazioni.

Accade spesso, infatti, che a fronte di un intervento inclusivo – l'allestimento di una micro-area, l'avvio di un progetto di inserimento in alloggi, la costruzione di un villaggio o di un terreno attrezzato – l'ente locale dichiara di «aver fatto la propria parte», di aver «esaurito i propri compiti», di non poter fare di più. Di conseguenza, si dice, tutti i Rom «in eccesso» – coloro che *non* hanno beneficiato degli interventi di inclusione, o coloro che sono giunti sul territorio *dopo* l'avvio di quegli stessi interventi – devono essere trattati con i consueti meccanismi espulsivi: sgomberi, allontanamenti, rimpatri forzati ecc.¹⁷¹ In questo modo, per quanto paradossale possa sembrare, è lo stesso avvio di politiche di integrazione – talvolta innovative e coraggiose – a legittimare nuovi cicli di sgomberi negli insediamenti "abusivi". In una sorta di "circolo vizioso", l'esigenza di superare la logica dei campi e degli sgomberi produce l'effetto contrario: la moltiplicazione degli interventi di polizia, e l'ulteriore diffusione sul territorio di insediamenti non autorizzati.

¹⁷¹ Su questi meccanismi si veda Bontempelli S., 2007, *Sul razzismo "democratico"*, in «Guerre e Pace», n. 144.

Si ha spesso l'impressione che questo duplice e contraddittorio movimento – da una parte interventi di inclusione abitativa, dall'altra nuovi sgomberi – sia dettato dall'esigenza di “tranquillizzare” l'opinione pubblica. Di fronte ai *malumori* sollevati da quotidiani locali o “comitati di cittadini” nei confronti di politiche inclusive, gli amministratori sembrano preoccupati di garantire l'*esemplarità* e, per così dire, l'*unicità* degli interventi promossi: si chiarisce così che *quello specifico progetto di inserimento* era necessario, e al contempo – per tacitare le proteste – si promette che esso sarà l'ultimo, che comunque si vigilerà affinché non si moltiplichino le presenze Rom.

Come spesso accade, poi, le *pratiche* finiscono per orientare e condizionare le *rappresentazioni collettive*. Il ricorso a strumenti espulsivi, dopo l'avvio di esperienze di segno opposto, genera una diffusa sfiducia nei confronti delle politiche di inclusione sociale, percepite come inutili, costose e improduttive. Dall'altro lato, si ingenera una sorta di *fatalismo*, che vede nella *routinaria* quotidianità degli sgomberi (e dei campi) un'opzione senza alternative.

Negli ultimi anni, questo “fatalismo” sembra essersi condensato in alcune *retoriche pubbliche* diffuse trasversalmente, tanto nel centro-destra quanto nel centro-sinistra. Così, per esempio, si è fatta strada l'idea per cui le politiche abitative rivolte a Rom e Sinti rappresentino unicamente un *costo*, magari da sostenere ma comunque da limitare nel tempo. La stessa *presenza* di Rom in un territorio è percepita come un *problema*, che deve essere contenuto entro numeri “sostenibili” (i Rom non devono essere “troppi”). Talvolta, le politiche inclusive sono vissute come “fattori di attrazione”, che potrebbero determinare nuovi (e insostenibili) flussi migratori. Molte amministrazioni stabiliscono per questo “numeri massimi” di presenze *tollerabili* (i cosiddetti “numeri chiusi”), disponendo sgomberi e allontanamenti per tutti i Rom “eccedenti”.

Emblematico, da questo punto di vista, è il caso di Pisa. Dopo aver promosso un programma rivolto – lo si è visto – a *tutti* i Rom, l'amministrazione ha rapidamente fatto marcia indietro: gli interventi sono stati limitati alle sole famiglie rilevate nel “censimento” iniziale, mentre per tutte le altre si sono riattivati i tradizionali strumenti espulsivi. Tra gli amministratori della città toscana si è diffusa la teoria dell'«effetto richiamo», secondo cui *ogni intervento di accoglienza è destinato ad attrarre nuovi incontenibili flussi di Rom, “richiamati” dal miraggio di una “casa facile”*¹⁷²: la stessa migrazione di Rom romeni è stata interpretata come un effetto delle “generose” politiche attivate dal Comune nei confronti dei Rom balcanici¹⁷³.

¹⁷² Si veda su questo punto Sergio Bontempelli, 2006, *op. cit.*; Associazione Africa Insieme di Pisa, 2006, *Vite di scarto. Marginalità sociale e marginalità abitativa dei migranti a Pisa*, dossier, Pisa, in http://africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/anast_dossier06.pdf, p. 21-22 - ultimo accesso in data 21-03-2012; OsservAzione, 2006, *Cittadinanze imperfette*, cit., p. 22.

¹⁷³ Così, per esempio, il 12 Maggio 2004 il Sindaco Paolo Fontanelli scriveva sulla stampa locale: «Sono in 500 nel nostro territorio e il Comune, da tempo, va dicendo che non è più possibile accogliere altri nomadi. Siamo ad un livello di saturazione. Il bicchiere è colmo: un'altra goccia potrebbe essere di troppo. E l'ultima goccia, quel *di troppo* è costituito dall'arrivo di una cinquantina di nomadi rumeni che ha occupato l'ex casa del custode dell'Arno a Riglione dopo un periodo di accampamento sotto al ponte delle Bocchette. Una presenza che rischia di minare il piano dell'amministrazione». Per il Sindaco, l'arrivo di quei Rom romeni era dovuto anche all'azione di alcune associazioni che avrebbero *incentivato* i flussi migratori: «Queste associazioni non si rendono conto che non è questo il modo di gestire il problema. Bisogna avere un senso del limite e noi siamo da tempo ad un livello di saturazione. Il problema va controllato, mentre queste associazioni hanno dato prova di irresponsabilità» (Parlato G., *Con i nomadi si rischia l'ingestibilità. Il Sindaco: basta, non possiamo più accogliere altre persone*, «Il Tirreno», cronaca di Pisa, 12 Maggio 2004).

La teoria dell'«effetto richiamo» è del resto largamente condivisa da Sindaci e amministratori locali, tanto da far capolino persino nei documenti ufficiali dell'ANCI¹⁷⁴.

Si tratta però di una teoria semplicistica, che pur cogliendo alcuni aspetti reali, non fa i conti con la *complessità* dei fenomeni migratori. Una ormai vastissima letteratura sulle cause di tali fenomeni¹⁷⁵ dimostra che i flussi sono originati da una gamma assai ampia di fattori: le forme di *regolazione politica* delle migrazioni – la maggiore o minore “generosità” nell'accoglienza, così come le norme in materia di ingresso e soggiorno – costituiscono solo *un elemento tra i tanti*, le cui conseguenze peraltro non sono affatto lineari (non è scontato che politiche di apertura e di accoglienza generino nuovi flussi, così come non è per nulla ovvio che scelte più restrittive abbiano un effetto di *dissuasione* nei confronti di ulteriori arrivi¹⁷⁶).

1.7. Politiche di accoglienza e scarsità di risorse

Le retoriche del “limite”, e i timori di un “effetto richiamo”, riproducono del resto orientamenti già diffusi nel periodo della costruzione dei “campi nomadi”. Tra la seconda metà degli anni Ottanta e il primo scorcio dei Novanta, mentre le amministrazioni locali cominciavano ad istituire le prime “aree attrezzate” per l'accoglienza dei Rom, molti Sindaci stabilirono “numeri chiusi”, e avviarono nuovi sgomberi per le famiglie che non si erano viste assegnare spazi negli insediamenti autorizzati¹⁷⁷. Da allora, la scelta di allestire “campi-sosta” si è sempre accompagnata a politiche di allontanamento: i “campi” e gli “sgomberi” sono divenuti una sorta di binomio inscindibile nelle politiche locali.

¹⁷⁴ Nel parere reso a proposito della “strategia nazionale di inclusione”, l'associazione dei comuni ha spiegato ad esempio che «l'attivazione di servizi di buon livello attiva un “effetto richiamo” che polarizza le presenze in un dato territorio, finendo per rendere tali servizi non più sostenibili». Cfr. ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), 2012 *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti. Attuazione Comunicazione Commissione Europea n.173/2011. Parere*, prot. n. 13 W/LP/UI/CO bs-12, Roma, p. 1. Ringrazio il consigliere comunale di Pisa Sandro Modafferi per avermi inviato il documento, di cui non conoscevo l'esistenza.

¹⁷⁵ Gli studi sulle cause delle migrazioni sono così numerosi che è impossibile fornirne un quadro dettagliato. Per un primo inquadramento si veda almeno: Ambrosini M., 2005, *Sociologia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, in particolare cap. II, pp. 33-52; Zanfrini L., 2004, *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Bari-Roma, in particolare cap. III, pp. 69-101; Maciotti M.I., Pugliese E., 2003, *L'esperienza migratoria. Immigrati e rifugiati in Italia*, Bari-Roma, Laterza, in particolare cap. I, pp. 3-21; Ambrosini M., 2010, *Richiesti e respinti. L'immigrazione italiana, come e perché*, Milano, Il Saggiatore; Harris N., 2000, *I nuovi intoccabili. Perché abbiamo bisogno degli immigrati*, Milano, Il Saggiatore; Stalker P., 2003, *L'immigrazione*, Roma, Carocci, in particolare cap. II, pp. 25-46; Pollini G., Scidà G., 2002, *Sociologia delle migrazioni e della società multietnica*, Milano, Franco Angeli, in particolare Parte Prima, pp. 13-182; Cotesta V., 1999, *Sociologia dei conflitti etnici. Razzismo, immigrazione e società multiculturale*, Bari-Roma, Laterza.

¹⁷⁶ La letteratura sociologica è ricca di esempi sugli effetti «controintenzionali», o «perversi», della regolazione pubblica. Si è osservato spesso, ad esempio, come politiche restrittive in materia di immigrazione possano in alcuni casi *incrementare* i flussi in entrata anziché diminuirli. Per un primo inquadramento del problema si veda almeno: Ambrosini M., 2005, *op. cit.*, pp. 47-52; Chiuri M.C., Coniglio N., Ferri G., 2007, *L'esercito degli invisibili. Aspetti economici dell'immigrazione clandestina*, Bologna, Il Mulino, in particolare pp. 102-105.

¹⁷⁷ I saggi raccolti nell'ormai storico volume curato da Piero Brunello (Brunello P., 1996, *op. cit.*) documentavano numerosi casi del genere. Così, per esempio, a Bologna – dopo l'arrivo dei profughi dalla ex-Jugoslavia, nei primi anni Novanta – il Comune cercava di allontanare i Rom non riconosciuti come rifugiati,

Superare questo stato di cose significa non ripercorrere le stesse strade, non riprodurre i medesimi meccanismi di allora. E' dunque opportuno interrogarsi anche sul modo in cui si affronta il tema, pur decisivo, dei *limiti* delle risorse disponibili: *come possono gli enti locali promuovere l'integrazione sociale e l'inserimento abitativo per tutti i Rom e i Sinti presenti nei rispettivi territori, se mancano i finanziamenti?*

Per affrontare questo nodo è opportuno tener conto di due elementi di riflessione, che spesso nei dibattiti pubblici restano in ombra.

Il primo riguarda proprio i *costi* delle politiche repressive: come dimostra una letteratura sufficientemente ampia, seppur ancora embrionale¹⁷⁸, tanto il mantenimento dei "campi nomadi", quanto i cicli ripetuti di sgomberi, richiedono ingenti stanziamenti da parte degli enti pubblici. Alcune inchieste, effettuate da giornalisti o da ricercatori specializzati, hanno evidenziato ad esempio come un singolo intervento di sgombero, in una grande città, possa costare dai 15 ai 20 mila euro¹⁷⁹. D'altra parte, stando ad alcune recenti ricerche, il Comune di Roma spende, per ciascuna famiglia ospitata nei campi e nei "villaggi" del "Piano Nomadi", più di 2.500 euro al mese¹⁸⁰.

Il secondo elemento di riflessione riguarda invece le *finalità* delle politiche inclusive. Queste vengono percepite unicamente come un *costo*: si dimentica però che il loro scopo è quella di rendere *autonome* le famiglie beneficiarie. A

spingendoli verso i comuni vicini (*ibidem*, pag. 100). Il Comune di Milano – tra i primi ad allestire "campi sosta" per i Rom – dichiarava a più riprese la propria volontà di *contenere le presenze* entro numeri "tollerabili": nella primavera del 1993, il vicesindaco Intiglietta sosteneva che la città era in grado di accogliere non più di 800 Rom; più tardi il Sindaco Formentini protestava sostenendo che «Milano non può diventare una casbah (*sic*), accollandosi i 2.000 Rom attualmente presenti nel suo territorio» (*ibidem*, pag. 201). All'inizio del 1996 il Comune di Padova, che due anni prima aveva allestito tre piccoli campi Rom per "superare" l'insediamento di Via Ticino, disponeva il rimpatrio volontario per le famiglie insediatesi abusivamente in un terreno di Via Annibale da Bassano (*ibidem*, pag. 231). Nel 1990 il Comune di Firenze, mentre stanziava appositi finanziamenti per risanare i campi di via Poderaccio, disponeva il "numero chiuso", e ordinava l'allontanamento di 300 Rom, abitanti nello stesso Poderaccio ma considerati "abusivi" e "in eccesso" (*ibidem*, pag. 127).

¹⁷⁸ Per una piccola rassegna di questa letteratura rimando a Bontempelli S., 2011, Il paese degli sgomberi (e dei campi). Le politiche locali sulle popolazioni Rom e Sinte in Italia, in Lunaria, a cura di, *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Roma, Edizioni dell'Asino, pp. 45-53.

¹⁷⁹ Secondo dati forniti ufficialmente dal Comune di Milano, l'amministrazione avrebbe impiegato circa 5 milioni e 400 mila euro per effettuare i 250 sgomberi nel periodo Gennaio 2007-Aprile 2010: fatti due conti, significa che ciascun intervento ha avuto un costo medio di 21mila 600 euro. Secondo l'Associazione 21 Luglio, a Roma ogni sgombero costa dai 15 ai 20mila euro. Le cose non sembrano molto diverse anche in realtà più piccole: secondo dati forniti dal Comune, a Pisa lo smantellamento dei campi abusivi costa dai 10 ai 18 mila euro per ciascuna operazione. E' opportuno ricordare tuttavia che non esistono al momento criteri certi e condivisi sulle voci di spesa da includere nel conteggio: queste cifre devono perciò intendersi come *ordini di grandezza*, non come dati certi e incontrovertibili. Si veda, per queste informazioni, Bontempelli S., 2011, *op. cit.*, pp. 46-47.

¹⁸⁰ Secondo quanto riferisce Carlo Stasolla, ricercatore dell'Associazione 21 Luglio, per ogni Rom ospitato in un "villaggio" il Comune spende mensilmente circa 500 euro (cfr. Camaioni M., 2011, *Roma, un prezzo salato*, in «Popoli. Mensile dei gesuiti», n. 2). D'altra parte, secondo una recente indagine relativa agli insediamenti nella capitale, quasi il 70% dei nuclei Rom è composto da cinque o più persone (cfr. Roma Capitale – Assessorato alla Promozione dei servizi sociali e della salute, 2010, *Un nuovo Piano sociale per Roma Capitale – strumento di lavoro per il confronto e la proposta*, pubblicazione del Comune di Roma, alla pagina <http://www.retesociale.it/pdf/piano-regolatore-sociale-2010/piano-regolatore-sociale-documento-di-sintesi-aggiornato-25-ottobre.pdf>, p. 140, ultimo accesso in data 25-03-2012). Nella stragrande maggioranza dei casi il Comune spende dunque, per ciascuna famiglia, più di 2.500 euro mensili.

fronte dunque di un *investimento iniziale*, più o meno rilevante, le politiche di accoglienza consentono di *ridurre* fortemente gli oneri a carico degli enti pubblici: ogni famiglia *sottratta* ad un “campo nomadi”, *liberata* dal circuito insediamenti abusivi/sgomberi, inserita in alloggio e autonoma dal punto di vista del reddito, cessa di essere un *onere* e si trasforma in una *risorsa* per la comunità (si pensi alle tasse e ai contributi INPS che vengono versati per ciascun lavoratore impiegato regolarmente).

Certo, non tutti gli interventi di inserimento vanno a buon fine, e non sempre riescono ad ottenere la *completa autonomia* dei nuclei familiari: resta comunque il fatto che *l'integrazione sociale* è da sempre la via maestra anche per *ridurre la dipendenza dagli interventi assistenziali*, e dunque per contenere gli oneri a carico delle amministrazioni pubbliche.

Se letta da questo punto di vista, la questione della *scarsità di risorse* può essere affrontata in modi diversi da quelli sin qui seguiti. Di fronte al *riprodursi* – spesso fisiologico – di condizioni di marginalità abitativa, invocare “numeri chiusi” e “tetti massimi” di presenze *tollerabili*, lamentare l’“effetto richiamo” delle politiche di accoglienza, trincerarsi dietro i “limiti invalicabili” delle risorse, rischia di alimentare la spirale perversa degli sgomberi e dell’esclusione sociale. Atteggiamenti del genere sono espressione di un approccio “rassicurativo” nei confronti dell’opinione pubblica¹⁸¹, ma non contribuiscono a un governo *efficace* di fenomeni complessi.

L’esperienza degli ultimi venti anni suggerisce un approccio più pragmatico – e meno ideologico – al tema dei *limiti quantitativi* di un’azione progettuale. Al momento di varare un programma di inserimento abitativo, anziché stabilire uno spartiacque invalicabile tra gli *inclusi* (coloro che usufruiscono degli interventi di accoglienza) e gli *esclusi* (destinatari solo di sgomberi), è forse più efficace immaginare forme di *turn-over*, di *avvicendamento* dei beneficiari. Così, quando una famiglia inserita in un progetto si rende autonoma dal punto di vista del reddito, può subentrare nello stesso progetto un altro nucleo fino ad allora escluso, in un ciclo potenzialmente continuo (e virtuoso).

I programmi di integrazione sociale debbono cioè essere pensati come *azioni prolungate nel tempo, dirette a beneficiari diversi che si avvicendano tra loro*: la retorica dell’*esemplarità* e della *unicità*, così tipica di molti progetti locali, rischia invece di limitare l’efficacia degli interventi, e di *riprodurre* i problemi che si vorrebbero superare. Per dare concreta attuazione a questo approccio, è necessario

¹⁸¹ «Le politiche migratorie», scrive Laura Zanfrini, «hanno dovunque un intento *rassicurativo*, mirano cioè a fornire, quanto meno, la parvenza della capacità di tenere sotto controllo una pressione migratoria percepita – e strumentalmente rappresentata – come incontenibile, e di proporre percorsi di incorporazione dei *new comers* che assecondino l’aspettativa della cittadinanza di garantirsi un accesso privilegiato alle risorse e alle opportunità sociali. Chiamate a governare un fenomeno che in buona misura travalica il loro raggio di azione, e capacità di incidenza, le *élites* politiche fanno ampio ricorso a strumenti simbolici che mirano ad affermare l’apparenza di un controllo, più che un controllo effettivo. Le politiche assumono così, sempre più spesso, una funzione simbolica, che conferma l’autorità dei cittadini, “proprietari dello Stato”, di stabilire chi abbia diritto a farne parte» (Zanfrini L., 2004, *op. cit.*, p. 134). Ci sembra che queste considerazioni, riferite alle politiche migratorie degli Stati-nazione in Europa, valgano anche per il nostro caso.

attivare *forme differenziate di accoglienza*: accanto ai programmi di inserimento abitativo a lungo termine (assegnazione di alloggi, micro-aree, villaggi ecc.), è necessario allestire *strutture ricettive di carattere emergenziale*, in grado di garantire a costi contenuti una qualche forma di ricovero per tutte le situazioni più urgenti.

Va in questa direzione una **recente proposta formulata da Casa della Carità al Comune di Milano**: quella di costruire un “polmone dell’accoglienza”, ossia un insieme di strutture destinate ad ospitare famiglie in condizioni di grave disagio abitativo, in attesa che queste vengano inserite in programmi più ampi di inserimento e di inclusione¹⁸².

Interessante, da questo punto di vista, sembra essere anche **la riflessione avviata dal Comune di Bologna**. Dopo lo smantellamento delle strutture di accoglienza, è stato predisposto con fondi Unrra un progetto per la ristrutturazione della residenza “Gandhi” di Via Piratino (uno dei luoghi di accoglienza “svuotati” dal Piano d’Azione)¹⁸³. L’obiettivo è quello di creare una *struttura provvisoria* per tutte le famiglie che attendono di essere incluse nei programmi di inserimento.

Infine, un’ultima esperienza da menzionare è quella della cosiddetta “cabina di regia” allestita dalla **Regione Toscana**. Il 16 Febbraio 2011, il consiglio regionale approvava una mozione in cui si dichiarava «l’inutilità della pratica degli sgomberi che (...) non fanno altro che trasferire su un altro territorio gli stessi problemi, con un aggravamento delle condizioni di sicurezza, igieniche e sanitarie di chi li subisce». Sulla base di queste considerazioni, il consiglio impegnava la Giunta alla predisposizione di un piano - corredato di idonee risorse - per evitare allontanamenti forzati e per predisporre soluzioni alternative, anche temporanee e provvisorie, di concerto con i Comuni interessati¹⁸⁴. Dopo l’approvazione della mozione, l’assessorato regionale alle Politiche Sociali ha istituito la “cabina di regia”, un tavolo permanente di consultazione con gli enti locali, con il compito di risolvere le situazioni più critiche senza ricorrere ad azioni repressive¹⁸⁵.

¹⁸² Cfr. Casa della Carità, *Per un nuovo Piano dell’abitare*, comunicato stampa, Milano, 15 Novembre 2011, <http://www.casadellacarita.org/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/154> - ultimo accesso in data 05-03-2012.

¹⁸³ Si veda la parte conclusiva del ragionamento in Tomesani C., 2009, *Bologna: migrazioni Rom e inserimenti abitativi*, cit.

¹⁸⁴ Cfr. Regione Toscana – Consiglio Regionale: Monica Sgherri, Vittorio Bugli, Marta Gazzarri e Pieraldo Ciucchi, mozione n. 171 del 17 Febbraio 2011, *in merito alla predisposizione di un piano finalizzato al superamento delle attuali condizioni di pericolo e degrado in cui versano uomini, donne e bambini di etnia Rom soggiornanti sul territorio toscano*. Per il testo della mozione si veda <http://prcgruppotoscana.it/AreaRiservata/atti-approvati-in-consiglio/mozioni/n-171>. Per la relativa discussione in consiglio regionale si veda Regione Toscana - Atti Consiliari IX Legislatura – Resoconti integrali, *Seduta n. 32/P del 16-02-2011*, Firenze 2011, pag. 17 – per entrambi i link ultimo accesso in data 03-05-2012).

¹⁸⁵ Non avendo *potestà normativa* sulla materia, la Regione non ha potuto impedire iniziative autonome da parte dei Comuni: così, anche dopo l’avvio della «cabina di regia», sul territorio toscano sono avvenuti altri sgomberi. Emblematico è il caso del Comune di Pisa, che il 10 Agosto 2011 ha allontanato con la forza 88 persone, di cui 30 minori, senza fornire alcuna soluzione alternativa. «Rimango sorpreso e preoccupato», scriveva l’assessore regionale Allocca commentando lo sgombero, «da una scelta che rischia di vanificare un percorso (...) basato sulla collaborazione tra istituzioni per la ricerca di soluzioni al fenomeno» (cfr. Taverniti F., *Sgombero campo Rom Cisanello, Allocca: “Scelta che ci sorprende e preoccupa”*, comunicato stampa, 12 Agosto 2011, dal sito della Regione Toscana, <http://toscana-notizie.it/blog/2011/08/12/sgombero-campo-Rom-cisanello-allocca-%E2%80%99Cscelta-che-ci-sorprende-e-preoccupa%E2%80%9D/>, ultimo accesso in data 23-03-2012). Su tutta la vicenda degli sgomberi in Toscana nell’estate 2011 si veda anche: Chiari C., *Ferragosto di sgomberi in Toscana*, «Il Manifesto», 13 Agosto 2011.

Si tratta, come si vede, di esperienze ancora in fase di sperimentazione: che tuttavia indicano strade possibili da percorrere, per evitare il riprodursi di sgomberi e allontanamenti forzati.

1.8. Via Triboniano, Milano: dall'emergenza al progetto

A Milano, le recentissime esperienze di superamento dei campi e di inserimento abitativo sono state sperimentate in un contesto assai particolare, quello della cosiddetta "emergenza nomadi". Vediamo più da vicino¹⁸⁶.

Il 21 Maggio 2008, il Governo Berlusconi emanava un decreto in cui veniva dichiarato lo "stato di emergenza" in relazione agli insediamenti di "nomadi" (*sic*) in Campania, Lombardia e Lazio¹⁸⁷. Con tre ordinanze di Protezione Civile, il Governo dettava poi disposizioni per l'attuazione degli interventi relativi all'emergenza¹⁸⁸. Successivamente, con ulteriori decreti, lo *stato di emergenza* veniva prorogato al 31 Dicembre 2011¹⁸⁹.

Sulla base di questi provvedimenti (poi dichiarati illegittimi dal Consiglio di Stato¹⁹⁰), per l'anno 2009 veniva stanziato dal Ministero dell'Interno un fondo speciale per le iniziative relative alla *sicurezza*. Al Comune di Milano erano destinati circa 13 milioni di euro per un "progetto di riqualificazione, messa in sicurezza e alleggerimento delle aree adibite a campi nomadi, integrazione sociale della relativa popolazione ed eliminazione di alcune aree"¹⁹¹. Conosciuto come "Piano Maroni", il progetto prevedeva la ristrutturazione di alcuni campi-sosta regolari, "interventi sociali" all'interno dei principali insediamenti, nonché la chiusura di quattro campi: Via Bonfadini, Via Negrotto, Via Novara e Via Triboniano.

Per quanto riguarda Via Triboniano, gli interventi di inserimento abitativo¹⁹² sono stati affidati alla Fondazione Casa della Carità, associazione con una lunga esperienza a contatto coi Rom, già da tempo attiva al Triboniano con progetti specifici e percorsi di inserimento.

¹⁸⁶ Riprendo qui in forma sintetica alcuni ragionamenti sviluppati in un mio precedente articolo: si veda Bontempelli S., 2011, *op. cit.*, pp. 45-53.

¹⁸⁷ DPCM 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia* (GU n. 122, 26-5-2008).

¹⁸⁸ OPCM 30 maggio 2008, n. 3676 per il Lazio; OPCM 30 maggio 2008, n. 3677 per la Lombardia; OPCM 30 maggio 2008, n. 3678 per la Campania.

¹⁸⁹ DPCM 28 maggio 2009, *Proroga dello stato di emergenza, fino al 31 dicembre 2010, per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*; e DPCM 17 Dicembre 2010, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto*. Sulla proroga dello "stato di emergenza", e sulle sue conseguenze, si vedano le importanti considerazioni di Hermanin C., *Emergenza Rom, la disuguaglianza dei poteri speciali*, in «La Stampa», 8 Febbraio 2011.

¹⁹⁰ Cfr. Consiglio di Stato, Sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011, *Stato di emergenza dichiarato nel territorio delle Regioni Lombardia, Lazio e Campania in relazione agli insediamenti di comunità nomadi*.

¹⁹¹ Direttiva 19-11-2009, Commissario emergenza nomadi in Lombardia (Prot 9b1/200900398).

¹⁹² Le informazioni e i dati che seguono mi sono stati forniti direttamente dagli operatori di Casa della Carità.

All'avvio dell'azione progettuale, il campo era abitato da 105 famiglie, per un totale di 600 persone, in prevalenza di nazionalità romena. Il primo passo è stato quello di individuare ed attivare un *progetto personalizzato e condiviso* di uscita dal campo: a ciascun nucleo veniva prospettata la scelta tra un contributo economico per il rientro assistito in Romania¹⁹³, o l'avvio di un percorso di inserimento in Italia. Casa della Carità avrebbe poi seguito tutte le famiglie che avessero optato per la seconda alternativa.

Per ogni nucleo familiare è stato predisposto un progetto *integrato*, cioè non limitato alla sola assegnazione di un alloggio: particolare attenzione è stata dedicata all'inserimento lavorativo, condizione necessaria per raggiungere l'autonomia economica. Alcune azioni relative al lavoro hanno anzi *preceduto* l'ingresso in alloggio: sono state attivate 35 borse lavoro utilizzando i fondi previsti dal Piano Maroni, in modo da assicurare un reddito e un primo inserimento alle persone più fragili.

Il progetto ha registrato notevoli successi, soprattutto sul versante abitativo: delle 52 famiglie che hanno optato per l'inserimento in Italia (rifiutando, quindi, il contributo economico per il rientro al proprio paese), 20 hanno ottenuto un alloggio ALER mediante contratto di sub-affitto con Casa della Carità e CEAS (Centro Ambrosiano di Solidarietà); 8 hanno ottenuto un alloggio popolare mediante inserimento in graduatoria; 18 hanno affittato una casa sul mercato privato; 5 hanno usufruito di appartamenti destinati all'*housing* temporaneo di associazioni; e una ha acquistato un alloggio con mutuo trentennale.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, non sono ancora disponibili dati definitivi sull'esito del progetto: a fronte di indubbi successi – casi di persone che hanno trovato un impiego, rendendosi del tutto autonome dai progetti di accoglienza – si sono registrati anche alcuni elementi critici. La crisi economica ha infatti determinato il fallimento di alcuni inserimenti promossi tramite le Borse Lavoro, o addirittura la perdita di un impiego stabile da parte di alcuni capofamiglia. Ciò ha ovviamente determinato il prolungarsi dei percorsi di accompagnamento e di sostegno, con oneri maggiori a carico degli enti pubblici e della Fondazione Casa della Carità.

Resta il fatto che l'esperimento di Via Triboniano si caratterizza per una spiccata "multi-dimensionalità": accanto all'assegnazione di alloggi, si è lavorato per l'inserimento sociale e per il reperimento di un lavoro.

Queste azioni sono state promosse utilizzando i finanziamenti del cosiddetto "Piano Maroni": ed è probabilmente questo l'aspetto più innovativo del progetto. Come si è visto, infatti, quel piano rappresentava un tassello di una più ampia politica nazionale, segnata da un approccio fortemente emergenziale e di ordine pubblico¹⁹⁴. Casa della Carità ha utilizzato il Piano Maroni, capovolgendone per

¹⁹³ Il "contributo al rimpatrio" – dell'entità di 13.000 euro per ciascun nucleo familiare – ha rappresentato in realtà uno dei principali punti di debolezza dell'intero progetto. Molti Rom hanno usufruito dell'incentivo, sono tornati in Romania, per poi rientrare di nuovo in Italia. Oggi vivono in campi abusivi.

¹⁹⁴ Si veda sul punto Amnesty International, 2011, "Tolleranza zero verso i Rom". *Sgomberi forzati e discriminazione contro i Rom a Milano*, Roma, disponibile online al sito web di Amnesty alla pagina <http://www.amnesty.it/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/LIT/D/9%252F4%252F3%252FD.af9a67c2e4830a671803/P/BLOB%3AID%3D5321> (consultata il 25-03-2012).

molti aspetti il significato: i fondi destinati all'«emergenza» sono stati impiegati per soluzioni di lungo periodo, e per progetti di inserimento sociale duraturo. Da questo punto di vista, l'esperienza di Triboniano mostra che è *possibile perseguire politiche inclusive a livello locale, anche in un contesto più complessivo in cui prevalgono orientamenti di segno diverso*.

1.9. “Costruire casa con le proprie mani”: l'autorecupero tra vertenza e progetto

Per concludere questa piccola “carrellata” di *buone pratiche*, vanno menzionati gli interventi di *auto-recupero* di edifici dismessi, effettuati dagli stessi Rom e Sinti per lo più nell'ambito di programmi locali di inserimento abitativo.

Il progetto più noto, anche nella letteratura di riferimento¹⁹⁵, è senz'altro quello del **“Dado” a Settimo Torinese**, in provincia di Torino, di cui parliamo più diffusamente in un altro capitolo di questo volume¹⁹⁶. La novità di questa esperienza, avviata dall'Associazione Terra del Fuoco, si può riassumere con lo slogan *“costruire la casa con le proprie mani”*: il Dado è nato infatti per realizzare un processo di inclusione appunto attraverso l'*autorecupero* di uno stabile abbandonato, concesso in uso gratuito dal Comune di Settimo Torinese.

Nella prima fase otto famiglie Rom hanno realizzato la ristrutturazione e il riadattamento dell'edificio. Concluso il lavoro, le famiglie si sono trasferite nella struttura, pagando un modesto canone di affitto.

Il “Dado” è tuttavia un alloggio temporaneo, e le attività del progetto sono finalizzate a rendere autonome le famiglie. L'obiettivo è quello di realizzare un ampio *turn-over* tra i beneficiari: ogni volta che un nucleo si rende autonomo e fuoriesce dal progetto, un altro nucleo, proveniente dai campi regolari o “abusivi” della provincia di Torino, può subentrarvi.

L'esperienza di Settimo Torinese ha consentito tra l'altro di contenere fortemente i costi a carico dell'ente pubblico: l'associazione Terra del Fuoco ha calcolato, per i soli costi di ristrutturazione, un risparmio del 37%, mentre la spesa annuale di gestione dell'immobile non supera i 10.000 euro¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Si veda per esempio De Salvatore A. e Riboni S., 2009, Settimo Torinese: il processo di autocostruzione e autorecupero come strumento di inclusione sociale, in Vitale T., a cura di, *op. cit.*, pp. 244-248; Bia G., 2009, *op. cit.*, pp. 140-151; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), 2009, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, cit., p. 89; Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, 2009, *Strategia nazionale d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti*, cit., Allegato IV, «Buone Prassi», cit., pag. 15; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - ANCI - Cittalia, 2010, *op. cit.*, pp. 69-71; Zincone G., 2010, *op. cit.*, pag. 5.

¹⁹⁶ Cfr. capitolo “Le buone pratiche per (e con) i Rom migranti”.

¹⁹⁷ Questi dati mi sono stati forniti dagli operatori dell'associazione.

Nella direzione dell'autorecupero va anche il progetto **“Casa è/e lavoro” varato dal Comune di Messina**¹⁹⁸, esito finale di una complessa vicenda legata allo storico campo nomadi della città: il “Villaggio Fatima” di Via San Raineri, abitato da circa 80 Rom provenienti dalla ex Jugoslavia.

All'inizio del 2010, a seguito dell'approvazione di un ampio progetto urbanistico relativo alla zona, le autorità locali decidono di smantellare il “Villaggio Fatima”. Il 2 Febbraio, alle cinque del mattino, alcune pattuglie della Polizia Municipale irrompono al campo, e procedono all'identificazione di tutti i presenti: secondo le testimonianze dei capifamiglia, diffuse qualche giorno dopo dalle associazioni di volontariato¹⁹⁹, gli abitanti vengono divisi tra “regolari” e “irregolari”; viene annunciato l'imminente sgombero, accompagnato dall'espulsione di tutti i Rom privi di documenti di soggiorno.

Pochi giorni dopo, il 9 Febbraio, alcune associazioni – tra le quali ARCI, Caritas Diocesana, Comunità di Sant'Egidio, organizzazioni locali di Rom e di immigrati – lanciano un appello alle istituzioni affinché lo sgombero venga sospeso, e affinché si individuino delle soluzioni abitative per tutti gli abitanti del campo²⁰⁰. Sulle prime l'appello non sembra avere buon esito: il 6 Aprile 2010, anzi, l'Autorità Portuale emana un'ordinanza formale di sgombero, che viene notificata tramite Polizia Municipale²⁰¹. Le famiglie Rom, assistite dalle associazioni, decidono di rivolgersi al giudice: il TAR di Catania, pur rigettando il ricorso, ordina alle autorità di procedere in modo graduale, garantendo qualche soluzione almeno alle famiglie con bambini²⁰².

Dopo alcuni mesi di complesse trattative tra l'amministrazione, le associazioni e le famiglie Rom, la situazione sembra sbloccarsi tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011²⁰³: la Giunta municipale decide infatti di richiedere al Ministero del Lavoro e

¹⁹⁸ Ringrazio l'amico giornalista Tonino Cafeo per le informazioni che mi ha fornito (ovviamente è solo mia la responsabilità di quanto riportato di seguito). Sull'esperienza messinese si veda anche Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica, 2012, *op. cit.*, Allegato IV, «Buone Prassi», *op. cit.*, p. 14; Cafeo T., *Rom dello stretto*, in «Centonove», settimanale messinese di politica, cultura, economia, n. 15, 4 Maggio 2012. Si veda anche l'ampia documentazione disponibile al sito del circolo ARCI “Sankara”: <http://arcisankara.blogspot.it/search?q=Rom> (ultimo accesso in data 02-03-2012).

¹⁹⁹ Cfr. Redazionale, *Emergenza Rom a Messina*, 9 Febbraio 2010, dal sito del CESV di Messina, <http://www.cesvmessina.it/index.php/news/219-emergenzarommessina> (ultimo accesso in data 02-03-2012).

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Cfr. Redazionale, *Messina, Rom presentano ricorso al Tar contro lo sgombero*, «Redattore Sociale», 21 Aprile 2010, <http://www.redattoresociale.it/DettaglioNotizie.aspx?idNews=303054> (ultimo accesso in data 02-03-2012); si veda anche l'ampia ricostruzione *ex-post* di tutta la vicenda in Cordaro C., 2011, *Evitato lo sgombero forzato a Messina, si lavora ora per la sistemazione provvisoria di tutte le famiglie Rom*, «Arcireport», settimanale a cura dell'ARCI nazionale, n. 13, p. 10.

²⁰² «Considerato che il ricorso non appare, allo stato, assistito da sufficienti elementi di fondatezza, stante la mancanza di un valido provvedimento di concessione dell'area demaniale – si legge nella delibera della camera di Consiglio del Tar di Catania del 12 Maggio 2010 -; rimane però fermo l'onere per le amministrazioni intimiate di procedere con la necessaria ed opportuna gradualità, tenuto conto degli interessi di particolare rilevanza cui è cenno in ricorso (se ed in quanto coinvolgono minori nelle operazioni di sgombero)» (Ordinanza TAR Catania, 12 Maggio 2010, citato in Redazionale, *Il Tar: “No allo sgombero forzato del campo di Messina. Occorre gradualità”*, «Redattore Sociale», 18 Maggio 2010, alla pagina web <http://www.redattoresociale.it/DettaglioNotizie.aspx?idNews=306882>, ultimo accesso in data 05-03-2012).

²⁰³ Si veda, per una breve ricostruzione, Cordaro C., 2011, *op. cit.*

delle Politiche Sociali un finanziamento per un ampio progetto di auto-recupero di immobili dismessi²⁰⁴. Dal canto suo, il Ministero stanziava circa 190 milioni di euro nell'ambito del "Programma nazionale per il 2010 – Anno Europeo della lotta alla povertà all'esclusione sociale"²⁰⁵.

Il progetto prevede la collocazione delle famiglie del Villaggio Fatima in nuovi alloggi messi a disposizione dal Comune, sistemati e adeguati dagli stessi Rom. A questi ultimi verrà garantito il supporto dei tecnici comunali nonché l'assistenza, a titolo volontario, di professionisti inviati dagli ordini degli Architetti, degli Ingegneri e dei Geometri. Per favorire il percorso di autorecupero e autocostruzione, si prevede anche l'avvio di specifiche attività di formazione professionale rivolte ai Rom.

E' con queste premesse – radicalmente diverse, come si vede, da quelle di pochi mesi prima – che il Comune procede ad un nuovo smantellamento del campo, nell'Aprile 2011. Si tratta stavolta dell'intervento definitivo, perché dopo 22 anni lo storico campo di "Villaggio Fatima" cessa di esistere il 1 Aprile 2011²⁰⁶. Le modalità dello sgombero, effettuato a tarda notte e senza preavviso, suscitano molte perplessità tra le organizzazioni di volontariato che sin dall'inizio hanno assistito i Rom. Letta da un altro punto di vista, però, la vicenda ha dei risvolti indubbiamente innovativi²⁰⁷. Per tutti i Rom viene infatti individuata una soluzione provvisoria. Per le famiglie con regolare permesso di soggiorno e con figli minori a carico si prevede di avviare il progetto di autorecupero e di

²⁰⁴ Cfr. Comune di Messina, Giunta Municipale, delibera n. 1135/10 del 15-12-2010, *Avviso pubblico per la presentazione di progetti sperimentali finalizzati al contrasto della povertà nell'ambito delle iniziative per l'anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Domanda di partecipazione*. Sulla delibera si vedano le notizie riportate nei quotidiani locali, in particolare: Bellantoni A., *Stanziate 190mila euro per la "ricostruzione" alloggi dei Rom*, in «Infomessina», quotidiano online, 15 Dicembre 2010, al sito internet http://www.infomessina.it/index.php?option=com_content&view=article&id=14536:il-comune-esita-un-progetto-sperimentale-di-lotta-alla-poverta&catid=40:news&Itemid=2 (ultimo accesso in data 03-04-2012); Redazionale, *L'amministrazione comunale dice "sì" ad un progetto in favore dei Rom presenti nel territorio comunale*, in «Tempo Stretto», quotidiano online di Messina e provincia, 15 Dicembre 2010, <http://www.tempostretto.it/news/%E2%80%99amministrazione-comunale-dice-%E2%80%9C%C3%AC%E2%80%9D-ad-un-progetto-favore-dei-Rom-presenti-nel-territorio-comu> - ultimo accesso in data 03-04-2012.

²⁰⁵ Cfr. Bellantoni A., *op. cit.*

²⁰⁶ Cfr. Redazionale, *Dopo 22 anni sgomberato il campo nomadi di Messina*, in «Infomessina», quotidiano online, 1 Aprile 2011, consultabile sul sito internet del giornale alla pagina web http://www.infomessina.it/index.php?option=com_content&view=article&id=16751:dopo-22-anni-sgomberato-il-campo-nomadi-dimessina&catid=40:news&Itemid=2 - ultimo accesso in data 03-04-2012.

²⁰⁷ «Di fronte al dramma di Lampedusa o degli sgomberi dei Rom romani e milanesi», scrivono Giulia Zuccotti e Tonino Cafeo all'indomani dello sgombero, «il percorso che ha condotto a quest'esito può apparire addirittura esemplare. Negli ultimi dodici mesi infatti il Comune di Messina non si è sottratto al confronto con le associazioni antirazziste e di volontariato che si sono impegnate per una soluzione civile e partecipata della questione. Questo dato, però, non dovrebbe farci chiudere gli occhi sulle contraddizioni che sono emerse (...). Alcuni particolari di come si è svolta la vicenda lasciano francamente insoddisfatti. Bambini e anziani svegliati dalla luce cruda delle fotoelettriche e dal rumore dei gruppi elettrogeni, famiglie discriminate – o che comunque così si sono sentite – nell'assegnazione delle case (...). Un bilancio finale dell'operazione "Esodo dei Rom" non è perciò ancora possibile. Valutando le luci e le ombre di ciò che è stato fatto finora, restano aperti degli interrogativi non secondari. Saranno rispettati modi e tempi dell'autocostruzione? Si provvederà a fornire ai minori gli strumenti adeguati (a partire dallo scuolabus) perché non si perdano i frutti dell'integrazione scolastica fin qui praticata?» (Zuccotti G. e Cafeo T., 2011 *Campo Rom. Siamo alla svolta tanto attesa?*, in «Nuovo Soldo», blog messinese, 5 Aprile 2011, in <https://nuovosoldo.wordpress.com/2011/04/05/campo-Rom-siamo-alla-svolta-tanto-attesa/>, ultimo accesso in data 03-05-2012).

autocostruzione: nel frattempo, esse vengono collocate in alcune strutture provvisorie di accoglienza, predisposte dall'amministrazione comunale²⁰⁸. Tutti gli altri nuclei vengono indirizzati in alloggi temporanei gestiti dalla Caritas Diocesana, nell'ambito di un progetto finanziato dalla Regione²⁰⁹. Nei prossimi mesi partirà il progetto di autorecupero, che dovrebbe concludersi con l'inserimento dei nuclei negli edifici da loro stessi ristrutturati.

Se quelle di Settimo Torinese e di Messina sono esperienze promosse in collaborazione con gli enti locali, è interessante osservare che l'auto-recupero compare spesso nelle richieste e nelle vertenze attivate dagli stessi Rom e Sinti in diverse città italiane. **E' il caso, per esempio, dei Rom romeni del campo di Via Centocelle a Roma:** sgomberati nel Novembre 2011, senza che fosse prevista una sistemazione alternativa, i nuclei familiari hanno partecipato, assieme a gruppi di senza casa italiani e stranieri, all'occupazione dell'ex stabilimento Heineken in via dei Gordiani. Nuovamente sgomberati anche da quella struttura, con l'aiuto dell'associazione "Popica Onlus" hanno presentato un progetto di autorecupero su un bando pubblico, ma non hanno ottenuto il relativo finanziamento²¹⁰.

A Pisa, in una lettera aperta indirizzata al Sindaco e alla città, i Rom romeni provenienti da cinque campi non autorizzati chiedevano, alla fine del 2008, «che il Sindaco non faccia sgomberi e che si trovi insieme una soluzione per vivere normalmente come gli altri italiani. Ci sono i modi per fare questo che non sono sgomberi (*come l'autorecupero delle case abbandonate*)»²¹¹. L'anno precedente, a Viareggio un gruppo di Rom romeni aveva occupato uno stabile in disuso di proprietà dell'ENEL, chiedendo al Comune di avviare un progetto di autorecupero dello stesso edificio²¹².

Come si vede dagli ultimi due casi, si tratta spesso di proposte generiche, prive di respiro progettuale e di riferimenti concreti: esse tuttavia mostrano come quella dell'auto-recupero sia una soluzione suggerita spesso da gruppi di Rom e Sinti. Si tratta dunque di una strada che meriterebbe di essere esplorata e sperimentata, favorendo il più possibile la partecipazione e il coinvolgimento dei diretti interessati.

²⁰⁸ A questo scopo, il Comune mette a disposizione cinque appartamenti di emergenza abitativa e una scuola dismessa. Si veda *ibidem*.

²⁰⁹ Cfr. Cafeo T., *op. cit.*

²¹⁰ Si veda Popica Onlus, 2011, *Il percorso con la comunità Rom e romni dell'ex insediamento di Via di Centocelle*, Roma, reperibile al sito internet di Popica Onlus alla pagina web http://www.popica.org/index.php?option=com_content&view=article&id=19:il-percorso-con-la-comunita-Rom-e-romni-dell'ex-insediamento-di-via-di-centocelle-&catid=7:progetto-Rom&Itemid=8; Popica Onlus, 2011, *Metropoliz. La città meticcica nella metropoli*, Roma, <http://www.popica.org/images/stories/metropoliz.pdf> - per entrambi ultimo accesso 03-04-2012).

²¹¹ Cfr. *Dicembre 2008, la lettera dei Rom rumeni alla città*, dal sito dell'associazione Africa Insieme: <http://africainsieme.wordpress.com/2009/10/02/dicembre-2008-la-lettera-dei-Rom-rumeni-alla-citta/> (ultimo accesso in data 02-02-2012). Per il contesto dal quale è nata la lettera si veda Prosperi A., *Quel Natale nelle baracche*, «La Repubblica», 24 Dicembre 2008, pag. 27.

²¹² Cfr. Andreucci M., *Viareggio: venti famiglie di Rom romeni per l'autorecupero*, in «Romano Lil», edizione telematica a cura di Opera Nomadi nazionale, 14 Settembre 2007, alla pagina http://romanolil.blog.tiscali.it/2007/09/14/viareggio_20_famiglie_di_Rom_romeni_per_l'autorecupero_1799761-shtml/?doing_wp_cron - ultimo accesso in data 03-04-2012.

1.10. Qualche piccola riflessione conclusiva

La carrellata di “buone pratiche” che abbiamo qui proposto è tutt’altro che esaustiva. E gli esperimenti analizzati sono ben lontani dal rappresentare “ricette”: ognuno di essi ha i suoi limiti, nessuno è immune da elementi problematici anche rilevanti. Difficilmente potremmo, al termine di questa piccola “inchiesta”, indicare una sperimentazione “perfetta”, di sicuro successo, una o più strade da seguire e replicare ovunque.

Anche le “buone pratiche” avviate a livello locale, del resto, hanno risentito del clima complessivo che caratterizza le politiche italiane in materia di Rom e Sinti. La preoccupazione per la cosiddetta “sicurezza”, la diffusa identificazione del “problema Rom” come questione di ordine pubblico, il timore di innescare conflitti con gli “elettori di riferimento” hanno frenato l’azione delle amministrazioni pubbliche: gli obiettivi iniziali dei progetti ne sono risultati spesso deformati, talvolta persino stravolti. In qualche caso si è arrivati comunque a risultati accettabili, pagando il prezzo di un ridimensionamento delle aspettative; in altre realtà, invece, il clima politico ha determinato il sostanziale fallimento di progetti pur innovativi e ambiziosi. I casi in cui un progetto possa dirsi davvero riuscito ci sono, ma sono rari e comunque non immuni da criticità.

L’analisi delle “buone pratiche” non ci restituisce dunque l’immagine consolatoria di una facile dicotomia: da un lato, un clima politico nazionale caratterizzato da una forte ostilità nei confronti dei Rom e dei Sinti, dall’altro contesti locali capaci invece di accogliere, di garantire diritti e servizi, di costruire percorsi virtuosi. Il quadro è assai più complesso, sicuramente meno confortante: anche i contesti locali sono attraversati da un clima ostile, e da diffusi pregiudizi; anche nei Comuni prevalgono spesso approcci “populistici”, facili ricerche del consenso, che impediscono un reale governo di questi fenomeni.

Eppure, i casi qui analizzati sono di fondamentale importanza, perché rompono con uno schema consolidato, e ormai quasi rituale, nei rapporti tra la Pubblica Amministrazione e i Rom. Come hanno ben rilevato Tommaso Vitale e Loris Caruso²¹³, sin dall’istituzione dei primi “campi nomadi”, negli anni Ottanta, l’atteggiamento degli enti locali nei confronti dei Rom si è mosso lungo direttrici consolidate: allestimento di campi, segregazione spaziale e urbana delle minoranze Rom e Sinti, uso reificante di categorie omogenee e indifferenziate (i “nomadi”, gli “zingari”), rifiuto di ogni forma di negoziazione con gli stessi Rom, ricorso ciclico allo strumento dello sgombero, assunzione di atteggiamenti demagogici nei confronti dell’opinione pubblica. Questo schema ha determinato, sia nei decisori politici che nei quadri amministrativi, un approccio fatalistico e semplificante, imponendo l’idea per cui “le cose stanno così e non si può fare diversamente”.

²¹³ Cfr. Vitale T., Caruso L., 2009, Conclusioni. Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i Rom e i Sinti, in Vitale T., a cura di, *op. cit.*, p. 265-288.

I casi qui analizzati, pur con i loro evidenti limiti, mostrano appunto che è *possibile fare diversamente*. E consentono di demistificare assunzioni consolidate. Non è vero, per esempio, che l'accoglienza e l'inserimento abitativo hanno costi insostenibili: molti progetti qui descritti sono stati attuati con risorse tutto sommato modeste, sicuramente inferiori ai costi degli sgomberi o agli oneri per il mantenimento dei campi. Non è necessariamente vero che accogliere significa suscitare le ire dei residenti, dei "cittadini comuni" e degli elettori: come mostrano alcuni casi analizzati in queste pagine, è possibile avviare percorsi virtuosi che siano compresi e accettati anche dall'opinione pubblica. Gli esempi potrebbero continuare.

Quel che è importante non è dunque fornire la "ricetta giusta", ma *problematizzare* le strade fin qui seguite, aprirne di nuove, prospettare scenari diversi, suggerire percorsi inediti. E' questo, forse, il contributo migliore che possiamo dare ad amministratori e decisori politici.

SOMMARIO

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



UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Dati d'identificazione del progetto:

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

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

Asse prioritario 6: Promuovere l'Inclusione Sociale

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

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

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

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

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

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

Ci proponiamo di:

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





UNIUNEA EUROPEANĂ



GUVERNUL ROMÂNIEI
MINISTERUL MUNCII, FAMILIEI
ȘI PROTECȚIEI SOCIALE
AMPOSDRU



Fondul Social European
POSDRU 2007-2013



Instrumente Structurale
2007-2013

Partner:

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

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

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

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

