



*Ministero del Lavoro e
delle Politiche Sociali*



CITALIA
fondazione **anci** ricerche



Strategie locali
di lotta alla povertà:
città a confronto

Le politiche di integrazione urbana e la marginalità: il caso dei Rom e Sinti in Italia



Strategie locali
di lotta alla povertà:
città a confronto

Le politiche di integrazione urbana e la marginalità: il caso dei Rom e Sinti in Italia



Questa pubblicazione è stata realizzata da Cittalia - Fondazione Anci ricerche su incarico dell'Associazione nazionale Comuni Italiani.

Le attività sono state realizzate con il finanziamento della Commissione europea - Direzione Generale per l'occupazione, gli Affari sociali e le pari Opportunità e del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali all'interno del Programma nazionale per il 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

La realizzazione delle attività (seminari e quaderni) è stata coordinata e curata da *Monia Giovannetti* e *Raffaella Milano* mentre il presente Quaderno "Città inclusive e abitare sociale: il caso dei Rom e Sinti in Italia" è stato redatto da *Gabriele Guazzo*.

Le informazioni contenute in questa pubblicazione non necessariamente riflettono la posizione della Commissione europea e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Progetto ed impaginazione: BACKUP comunicazione, Roma
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli

Indice

Introduzione /5

Prefazione /7

1. L'abitare precario di Rom, Sinti e Caminanti in Italia /11

- 1.1. La presenza in Italia e il problema della mancanza di dati: lo stato dell'arte /16
- 1.2. La situazione dei campi in Italia /23
- 1.3. I campi a Roma e Milano /27

2. Il diritto all'alloggio per i Rom e i Sinti: il quadro giuridico /35

- 2.1. Un mosaico di differenti situazioni giuridiche: cittadini italiani, rifugiati, stranieri comunitari ed extracomunitari, apolidi /37
- 2.2. Il diritto all'alloggio e la parità di trattamento nell'accesso ad un alloggio decente nel diritto internazionale /39
- 2.3. L'Unione europea e l'inclusione socio-abitativa dei Rom: politiche, strategie e iniziative /43

3. Verso un mix delle soluzioni abitative /49

- 3.1. Misure speciali e misure comuni /52
- 3.2. Il ricorso alla casa ordinaria e all'edilizia sociale pubblica /54
- 3.3. Sostegno pubblico all'affitto, auto-costruzione, microaree e miglioramento dei campi /56
- 3.4. Verso una strategia olistica di integrazione per Rom e Sinti /58

4. Esperienze dai territori /65

- Comune di Settimo Torinese /69
- Comune di Padova /71
- Comune di Reggio Emilia /73
- Comune di Pisa /75

Bibliografia /79

Sitografia /83

Introduzione

Il 2010 è stato l'Anno Europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Obiettivi principali dell'anno erano quelli di far crescere la sensibilizzazione sul tema e la conoscenza sulla concreta situazione di chi versa in condizione di povertà ed esclusione sociale, di rafforzare la partecipazione collettiva e le responsabilità condivise nella lotta alla povertà, di promuovere la coesione sociale nella consapevolezza che una società senza poveri è una società migliore per tutti, di rinnovare l'impegno delle istituzioni nella lotta alla povertà.

L'Italia ha partecipato alla celebrazione dell'Anno Europeo attraverso un vasto spettro di azioni strategiche e programmatiche, definite dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con i principali soggetti operanti nel campo della lotta alla povertà, nella consapevolezza che, per registrare progressi reali in questo ambito, occorresse uno sforzo integrato e di lungo periodo.

Tra le azioni realizzate in attuazione del programma dell'Anno Europeo vi è stato lo svolgimento di

workshop tematici aperti alle grandi città e al loro protagonismo su quattro grandi pilastri delle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione: l'abitare sociale, le politiche di sostegno alla famiglia, quelle di integrazione urbana, il collegamento tra servizi e sostegno economico. I seminari sono stati realizzati in collaborazione con ANCI e curati dalla Fondazione Cittalia - ANCI Ricerche, con il contributo attivo di tutte quelle amministrazioni comunali che avevano sviluppato prassi efficaci di inclusione sociale.

L'ambizione del ciclo di seminari era quella di riuscire a focalizzare aspetti problematici ed elementi di qualità delle politiche locali che potessero risultare utili al loro rafforzamento, ma anche di stimolo alla definizione di linee di orientamento condivise e di una cornice comune agli interventi territoriali di contrasto alla povertà. Il risultato di questo lavoro forma l'oggetto di questa raccolta di quaderni.

L'iniziativa trae origine da un programma comune di ricerca avviato nel 2009 dal Ministero del Lavoro

e delle Politiche Sociali e dall'ANCI sul tema del contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale nelle aree urbane, i cui esiti sono stati sintetizzati nella pubblicazione "Povertà estreme e governo delle aree urbane. Analisi e linee di orientamento per lo sviluppo di politiche locali sulla marginalità sociale e le povertà estreme in Italia".

I quaderni qui presentati, in continuità con la ricerca precedente, rappresentano dunque i primi frutti del tentativo di creare un tavolo di confronto tra le grandi città e tra queste e il governo centrale, con la finalità generale di rafforzare le politiche di prevenzione e di contrasto delle situazioni di marginalità sociale e di povertà estrema e di promuovere le politiche urbane per l'inclusione e la coesione sociale.

Si intende anche così contribuire al processo di ridefinizione dell'intero sistema di welfare, come lanciato dal Libro bianco sul futuro del modello sociale. La sfida è quella della costruzione di un Welfare delle opportunità e delle responsabilità, caratterizzato dall'interrelazione tra "pubblico", "privato" e "sociale" nella produzione di benessere per i cittadini, secondo il principio della sussidiarietà: "Un Welfare che interviene in anticipo, con una offerta personalizzata e differenziata, rispetto al formarsi del bisogno e che sa stimolare comportamenti e stili di vita responsabili e, per questo, utili a sé e agli altri".

Il modello proposto attribuisce maggiore centralità all'operare degli enti locali e richiede una ri-

definizione dei modelli territoriali di protezione sociale: "Questa visione comporta necessariamente la scelta del territorio quale ambito più idoneo a realizzare risposte integrate e quanto più preventive ai bisogni attuali e potenziali della persona, valorizzando i corpi intermedi e gli altri attori della comunità locale".

Su questi temi è bene che il confronto sia ricco ed aperto, affinché nel rispetto delle relative competenze, le strategie di intervento si integrino in un quadro comune, il più possibile coerente tra i diversi livelli di governo. L'efficacia di un sistema di protezione sociale territoriale, regionale e nazionale non dipende solo dalla bontà del modello e del quadro normativo che lo sostiene, ma anche dalla solidità del sistema di relazioni istituzionali che ne costituiscono "l'infrastruttura portante".

Ciò richiede un dialogo istituzionale costante, che assicuri un contesto nel quale poter sviluppare i temi di medio e lungo periodo che caratterizzano il settore. Il tutto a beneficio dei cittadini ai quali - come amministratori - dobbiamo tutti render conto.

Raffaele Tangorra
DG per l'inclusione e i diritti sociali
Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Prefazione

Il valore delle politiche locali nella lotta alla povertà e all'esclusione sociale

Nelle città contemporanee, il fenomeno della povertà si presenta in forme sempre più diversificate e complesse. La povertà materiale si combina con la povertà di relazioni, o con l'isolamento spaziale delle aree periferiche. La condizione reddituale è solo uno degli elementi da valutare quando si misura la povertà, mentre una particolare attenzione deve essere posta al complesso delle condizioni e dei contesti di vita.

I contesti di vita, il "territorio" gioca un ruolo molto forte nel determinare le condizioni di povertà di una persona e di una famiglia. Lo rileva lo stesso impatto della crisi economica che ha prodotto effetti molto diversi a seconda del contesto sociale di riferimento, anche all'interno di uno stesso Paese, come l'Italia. Sottolinea questo aspetto il Rapporto 2010 della Commissione nazionale per la lotta alla povertà che, a partire da questa considerazione, ha preso in

esame proprio l'impatto fortemente articolato della crisi economica nelle diverse aree urbane:

“La crisi non ha attraversato il Paese come uno ‘tsunami’, in forma indifferenziata e livellata. Ha invece colpito in modo differenziato, per aree territoriali, a seconda delle diverse specializzazioni produttive, del grado di coesione sociale, della infrastrutturazione e della qualità dei servizi disponibili; e, all'interno di ogni area, per caratteristiche dei nuclei familiari, per collocazione lavorativa dei loro membri, per caratteristiche generazionali, per disponibilità di risorse culturali e per dimensioni del rispettivo “capitale sociale”⁽¹⁾.

La lettura territoriale consente dunque di rilevare molti aspetti non strettamente reddituali connessi alle condizioni di povertà. L'analisi dei contesti urbani permette infatti di cogliere le correlazioni tra diversi elementi che, nel loro

¹ Presentazione di M. Revelli del volume, a cura di G. B. Sgritta “Dentro la crisi. Povertà e processi di impoverimento in tre aree metropolitane”, F. Angeli, 2010.

insieme, possono comporre un quadro di grave deprivazione, laddove si concentrano molti fattori di svantaggio: segregazione “spaziale”, abbandono scolastico, disoccupazione, micro-criminalità, etc. In questi casi, come è evidente, solo un intervento integrato e multilivello, focalizzato sul territorio, può portare dei risultati di medio e lungo termine.

Vi è indubbiamente bisogno di politiche nazionali di contrasto alla povertà, di misure di carattere universalistico a sostegno delle fasce particolarmente svantaggiate. Alcune misure di questo genere - in Italia come in Europa - sono già attive e altre sono allo studio.

Allo stesso tempo, tuttavia, come accennato, è importante disporre anche di strategie locali di intervento integrate, che siano definite alla luce di una mappatura territoriale dei bisogni e delle domande sociali. Secondo una piena attuazione del principio costituzionale di sussidiarietà verticale e orizzontale, questi interventi “di comunità” hanno il vantaggio di poter prevedere interventi globali, a favore della persona e delle famiglie, nelle diverse dimensioni della vita quotidiana, sollecitando la crescita di una responsabilità diffusa, mettendo in gioco le risorse territoriali disponibili, rafforzando, in altre parole, la coesione sociale di un territorio.

Il valore degli interventi locali nel costruire una efficace rete di welfare è così sottolineato nel Li-

bro Bianco sul Welfare⁽²⁾ del Ministero delle Politiche del lavoro e delle Politiche Sociali:

“Il territorio è la dimensione idonea per l’attuazione delle politiche coerenti con questo Libro Bianco perché è in questo ambito che le istituzioni, le organizzazioni non profittevoli, le associazioni rappresentative dei lavoratori e degli imprenditori prossime alle persone possono integrarsi in modo efficiente e costruiscono soluzioni efficaci ai fini tanto dello sviluppo locale quanto della giustizia sociale”.

La necessità di politiche di inclusione a dimensione territoriale è avvertita anche a livello europeo. A questo proposito, è interessante rilevare come nel rapporto sulla riforma delle politiche di coesione europee⁽³⁾, si enfatizzi la necessità, anche a livello europeo, di definire interventi che integrino la messa a disposizione di pacchetti di beni e servizi con una politica di inclusione sociale “place-based”.

Questo perché, sostiene il Rapporto Barca, il luogo dove la persona vive influenza fortemente la condizione di esclusione sociale, così come può incidere sul grado di efficacia di ogni intervento volto a contrastarla. Questa influenza del contesto non è solo esercitata dal nucleo familiare in

2 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, “La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale”, Roma, 2009.

3 F. Barca, “An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, a place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report”, 2009.

cui una persona è inserita, ma dalla più ampia comunità territoriale con cui abitualmente la persona interagisce.

Sul versante più operativo, le politiche *place-based* hanno la possibilità di mobilitare gli attori locali e di dar loro l'opportunità di mettersi alla prova nella individuazione di soluzioni e nella valutazione dei cambiamenti prodotti e questo rappresenta un aspetto fondamentale nel processo di implementazione.

Nel 2009, la Fondazione Cittalia ANCI Ricerche, nel quadro di un itinerario di ricerca promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione inclusione con l'ANCI, ha elaborato una prima ricognizione sulle politiche locali di lotta alla povertà estrema e alla marginalità.

Il quadro generale derivante da tale ricognizione ha fatto emergere un insieme articolato di strategie e di interventi che va molto al di là della sola sfera assistenziale o emergenziale⁽⁴⁾. Infatti, analizzando le politiche messe in campo dai Comuni, è possibile rilevare come si sia fatta strada, nel tempo, anche a livello locale la consapevolezza della necessità di politiche integrate di lotta alla povertà e all'esclusione e che agli interventi esclusivamente assistenziali e ripara-

tivi - pur nella precarietà delle risorse disponibili - si sia associata una più ampia gamma di strategie di intervento.

È possibile tracciare un primo inventario delle politiche locali di contrasto alla povertà estrema e alla marginalità sociale attraverso una schematizzazione articolata lungo quattro principali linee di azione:

- *le azioni di sistema*, ovvero i dispositivi, le risorse e i servizi a sostegno della programmazione, della realizzazione e della valutazione degli interventi. Rientrano in tale tipologia, ad esempio la Programmazione integrata e i Piani di Zona/ Piani Regolatori Sociali; Mappe e misurazioni - Anagrafi delle fragilità; Osservatori sulla povertà e l'esclusione sociale, attività di monitoraggio; Organizzazione dei servizi sociali; Il ruolo delle comunità locali, del terzo settore, del mondo produttivo; Sistemi di accreditamento e rilevazione della qualità;
- *gli interventi di inclusione sociale*, ovvero ogni iniziativa strategica volta a rafforzare le capacità e le potenzialità delle persone più fragili per il loro pieno accesso alle opportunità e ai beni. Tra queste, Prevenzione; Primo soccorso e assistenza; Accoglienza di lunga durata e sostegno all'abitare autonomo; Inserimento lavorativo; Politiche integrate socio - sanitarie; Promozione dei diritti, dei doveri e delle responsabilità; Protezione e tutela);

⁴ Per un'analisi completa, si rinvia alla ricerca "Le città ai margini", Cittalia- Fondazione ricerche e studi dell'ANCI, 2009, disponibile on line sul sito www.cittalia.it.

- *la promozione della convivenza urbana* e la responsabilizzazione della comunità, dal momento che nessuna politica di inclusione può avere successo se non in un quadro di rafforzata coesione sociale, con un coinvolgimento attivo e diretto delle comunità locali nel loro complesso. A tale ambito sono riconducibili la Mediazione dei conflitti; Mediazione culturale; Contrasto all'insicurezza; Informazione/sensibilizzazione;
- *il governo del territorio*, considerando il peso che la regolazione degli spazi urbani può giocare nell'acuire o nell'attenuare i fenomeni di esclusione sociale e di segregazione spaziale. A questi interventi sono riconducibili il Social housing; Beni sottratti alla criminalità; Progetti di rigenerazione urbana; Autocostruzione e auto recupero

Questo Quaderno dedicato alla *politica di integrazione urbana e la marginalità* si inserisce nel percorso di approfondimento sulle politiche locali di lotta alla povertà estrema e alla marginalità, intrapreso congiuntamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ANCI, al quale si affiancano altri tre Quaderni dedicati rispettivamente al tema della *povertà e le famiglie*, all'*abitare sociale* ed infine un terzo dedicato al dibattito relativo alla scelta tra *contributi economici o servizi nella lotta alla povertà*.

Pierciro Galeone
Segretario Generale Cittalia
Fondazione Anci Ricerche

1. L'abitare precario di Rom, Sinti e Caminanti in Italia

L'attivazione di politiche abitative efficaci ha un impatto molto forte sulla capacità di inclusione nei tessuti sociali urbani delle categorie più marginalizzate. Stranieri, migranti di nuova generazione, ma anche - se non soprattutto - le minoranze storiche come i Rom, i Sinti e i Caminanti, a volte definite "popolazioni sprovviste di territorio", soffrono spesso di un disagio abitativo che da una parte è lo specchio della loro emarginazione sociale e dall'altra ne è una concausa⁽¹⁾. Il disagio abitativo che caratterizza una larga parte della minoranza Rom e Sinta in Italia ha ripercussioni fortissime sul vivere sociale urbano e sulla coesione delle comunità locali, nonché sulla sicurezza reale e su quella percepita da parte dei cittadini, ed è in larga parte conseguenza

dell'applicazione di modelli inefficaci di governance che non hanno favorito negli anni un'adeguata integrazione socio-abitativa e che hanno anzi prodotto una condizione di dis-integrazione, intesa non solo come assenza di integrazione, ma anche come presenza attiva di fattori disaggreganti (sia verso le comunità territoriali, sia all'interno di queste stesse minoranze).

Nel caso dei Rom, Sinti e Caminanti, il disagio abitativo si presenta come un fenomeno strettamente collegato alla diffusione dei "campi sosta" ed ha un carattere molto specifico perché collegato non solo ad un disordine abitativo, ma anche ad una marginalizzazione abitativa che agisce nella dimensione dello spazio, spesso espressa nella lontananza fisica del campo - quasi sempre situato nella cinta esterna del centro urbano - dal centro degli interessi civici. In altri casi, quando il campo è nella città, al suo interno, esso assume i connotati di uno slum intra-urbano, un luogo chiuso e spesso autoreferenziale nel cuore della polis, luogo della socialità per eccellenza.

¹ Secondo il Ministero dell'Interno, si considerano comunità sprovviste di territorio gli zingari (Rom, Sinti e Caminanti) non insediati su un territorio delimitato. Essi sono "largamente incrociati con le popolazioni dei diversi paesi d'adozione (Europa danubiana e meridionale, Egitto e Africa settentrionale) ma sono risalenti a un ceppo indiano (India nord-occidentale) di cui conservano tracce evidenti nei caratteri somatici".

I “campi” regolari o irregolari, luoghi fisici di separazione e in molti casi di degrado, sono la conseguenza della sedimentazione di politiche locali e regionali disomogenee – realizzate soprattutto attraverso lo strumento delle ordinanze - orientate inizialmente alla creazione di aree di sosta per le carovane itineranti delle popolazioni Rom. Si tratta di un mondo itinerante scomparso, ma ancora ben presente nell’immaginario collettivo degli italiani. Secondo un’indagine dell’Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione del 2008, l’84% del campione intervistato costituito da cittadini italiani è convinto che gli “zingari” siano prevalentemente nomadi e l’83% pensa che Rom e Sinti abitino per scelta nei campi².

In realtà quel mondo “viaggiante”, che nell’immaginario collettivo ancora oggi viene associato alle popolazioni Rom e Sinti, oggi non esiste praticamente più e abitare nei campi non è tanto una scelta spontanea, quanto piuttosto l’unica scelta possibile. A dispetto del luogo comune che considera ancora Rom e Sinti dei popoli “nomadi”, sebbene come vedremo non vi sia certezza sui numeri, oggi si stima che solo il 3% delle persone residenti in Italia e appartenenti

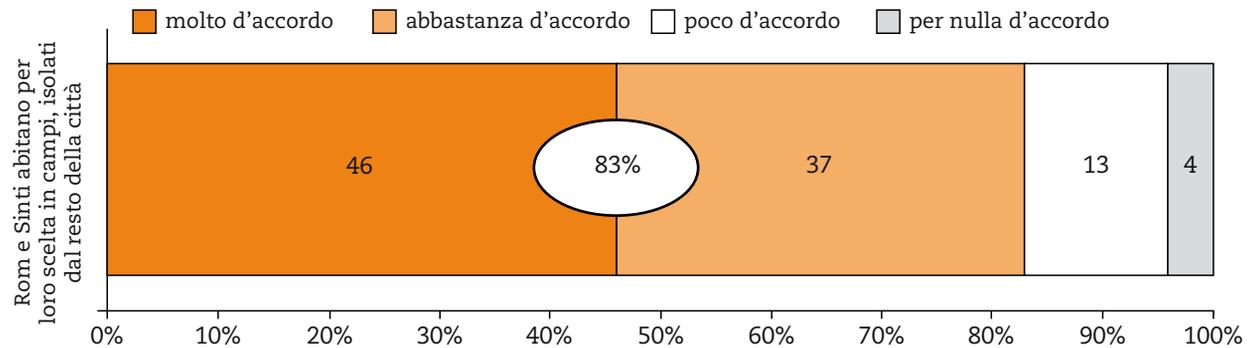
a queste popolazioni conduca ancora una vita nomade (fonte: ANCI, Ministero dell’Interno). A seguito delle trasformazioni del tessuto socio-lavorativo italiano da sistema prevalentemente agricolo a sistema prevalentemente industriale (e oggi, ad alta intensità di servizi) il nomadismo è stato infatti sostituito da un modello di vita sostanzialmente stanziale. Questa constatazione è rafforzata dal fatto che una parte sempre più rilevante dei Rom che si trovano in Italia proviene dai Paesi dell’Europa centro-orientale, dove queste comunità erano state già ampiamente sedentarizzate dall’Impero austro-ungarico a partire dal secolo scorso.

Di conseguenza i “campi nomadi”, che oggi rappresentano la forma di organizzazione abitativa che caratterizza ancora un’ampia fetta di queste comunità, si presentano (con poche eccezioni) come una risposta per certi versi anacronistica e inadeguata ai bisogni e ai diritti abitativi dei Rom e dei Sinti e alla necessità di trovare una soluzione alla cosiddetta “emergenza nomadi”. Si può dire d’altra parte che la stessa parola “nomadi”, associata ai campi e utilizzata ancora moltissimo nel linguaggio giornalistico e anche in certa pubblicistica, rappresenti un equivoco terminologico.

Come conseguenza della sedentarizzazione di queste popolazioni, il valore dell’abitazione “fissa” (o ordinaria) come nucleo primario di stabilità e socialità è divenuto oggi applicabile anche

2 ISPO (Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione), “Italiani, Rom e Sinti a confronto. Una ricerca quali-quantitativa”, presentato in occasione della conferenza europea di Roma sulla popolazione Rom del 22-23 gennaio 2008.

Grafico 1. Sondaggio di opinione pubblica: per più dell'80% degli intervistati Rom e Sinti abitano nei campi per loro scelta



Fonte: ISPO. Valori % - base casi: 2.171

alla maggioranza delle popolazioni cosiddette “zingare” presenti in Italia, fatta eccezione per alcune comunità e famiglie appartenenti ad alcuni gruppi, come ad esempio i Sinti giostrai e Rom kalderasha che continuano a perseguire uno stile di vita nomade o semi-nomade. L'applicabilità del modello comune di casa ordinaria che svolge le funzioni “integrative” dell'abitare (la casa come appartenenza e come inclusione), pur con tutte le accortezze determinate dalla necessaria considerazione delle specificità dei gruppi che compongono questo mosaico etnico (ivi compresa la struttura familiare allargata) e delle difficoltà di adattamento e di cambiamento delle abitudini che caratterizzano il passaggio “dal campo all'abitazione”, rappresenta un'opportunità che le politiche pubbliche in Italia non hanno tenuto,

fino a questo momento, in sufficiente considerazione, preferendo concentrarsi invece su tipologie abitative “specifiche” quali i campi.

Rispetto alla questione dei Rom e dei Sinti, tuttavia, sarebbe fuorviante parlare soltanto di case ordinarie (ad esempio attraverso l'edilizia sociale) quali possibili soluzioni al problema abitativo. In realtà, come suggerisce Tosi, non è tanto l'utilizzo o il ricorso ad una specifica tipologia insediativa (ordinaria, o specifica) a decidere l'adeguatezza di ciò che viene offerto, bensì la realizzazione dei principi che “fanno una casa”, ossia i criteri che definiscono cosa significhi “un alloggio decente” nella nostra società, quali ad esempio quelli citati dall'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali nelle sue raccomandazioni

sulle condizioni abitative dei Rom: sicurezza del titolo di occupazione; disponibilità di servizi e infrastrutture; adeguatezza, accessibilità, costo ragionevole; localizzazione adeguata; appropriatezza culturale³. La soluzione all'emergenza abitativa non passa attraverso una sola soluzione, ma attraverso un mix di soluzioni la cui efficacia e il cui impatto devono essere valutati volta per volta. Le soluzioni volte al superamento dei campi nomadi sono oggi improcrastinabili e trovano la loro ragion d'essere nel fatto che la logica a-storica ed assimilazionistica che sta alla base della realizzazione dei campi, assieme alle effettive condizioni di vita al loro interno, sono in contraddizione con i principi che definiscono l'abitare dignitoso/decente secondo la nostra stessa cultura abitativa.

1.1. La presenza in Italia e il problema della mancanza di dati: lo stato dell'arte

Le comunità tzigane presenti in Italia appartengono sostanzialmente a due gruppi: i Rom più diffusi al Centro e al Sud e i Sinti che vivono soprattutto al Nord. Vi sono poi i Caminanti presenti in Sicilia, un piccolo gruppo che ha come

principale riferimento territoriale la provincia di Siracusa e in particolare la città di Noto. In lingua "Romanés", la parola "Rom" è un etnonimo che significa "uomo", termine che li differenzia dai non zingari, detti "gagè", parola che in origine individuava i "contadini zotici e ignoranti". Il termine "sinto" è un toponimo che deriva da "Sindh", nome del fiume Indo situato tra India e Pakistan, regione di probabile provenienza di questa minoranza.

La presenza rom in Italia ha in realtà diverse origini ed è formata da un mosaico quanto mai complesso. I Sinti, che tradizionalmente esercitavano il mestiere di giostrai, si ritiene siano presenti in Italia sin dal 1400 e si suddividono in gruppi a denominazione regionale (Sinti veneti, piemontesi, lombardi, emiliani ecc.); al gruppo Sinto di più antico radicamento si sono aggiunti all'inizio del 1900 i Sinti gackàne provenienti dalla Germania attraverso la Francia e poi, con le nuove frontiere del 1918, i Sinti estrekharja del Tirolo e krasarja (del Carso). I Rom si dividono a loro volta in numerosi sottogruppi: i Rom havati, il cui nome in lingua Romanès e in slavo significa croato, sono arrivati in larga parte dopo la seconda guerra mondiale, scappando dall'Istria e acquisendo con il trattato di Osimo la cittadinanza italiana; i Rom abruzzesi sono scappati verso l'Italia dopo la battaglia di Kosovo del 1382 e rappresentano oggi il gruppo più attivo economicamente e meglio integrato; i Rom vlah (valacchi) sono giunti a metà

3 Antonio Tosi, "Le politiche abitative per i Rom e i Sinti", Atti del convegno internazionale *La condizione dei Rom e Sinti in Italia*, Milano 16-18 giugno 2010, organizzato dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), <http://rom.asgi.it/index.php?p=relazioni>

dell'ottocento dai principati della Moldavia e della Valacchia dove vivevano come schiavi e a quest'ultimo gruppo si possono ricondurre i kalderasha, i lovara (con origini danubiane-carpatiche) e churara; i Khorakhané, portatori del Khorà, cioè del corano, sono arrivati dall'Albania, dal Kosovo e dalla Macedonia in due ondate, negli anni '60 a causa della crisi economica che aveva investito quelle regioni e poi durante e dopo la guerra nell'ex Jugoslavia⁽⁴⁾.

Secondo l'Opera Nomadi, circa la metà dei Rom e Sinti residenti in Italia ha la cittadinanza italiana mentre l'altra metà, proveniente principalmente dai Balcani e dalla Romania, è formata da stranieri e apolidi. È probabile tuttavia che negli ultimi anni, dopo l'adesione di Romania e Bulgaria all'Unione Europea nel 2007 e gli arrivi da quei Paesi, la percentuale di Rom stranieri sia cresciuta e sia oggi superiore a quella dei Rom con cittadinanza italiana, ma non esistono dati certi in proposito. Dello stesso avviso è anche il Ministero dell'Interno, secondo cui "l'assoluta maggioranza dei Rom proviene dalla ex Jugoslavia, dall'Albania e dalla Romania" mentre è irri-

levante - seppur non inesistente - la presenza di Rom e Sinti cittadini di altri Paesi dell'Ue⁽⁵⁾.

In Italia, dunque, la distinzione è duplice, per gruppi e per epoca di arrivo. La minoranza "zingara" nel nostro Paese si presenta come un mosaico variegato, in cui convivono Rom e Sinti italiani presenti sul nostro territorio sin dal 1400 e Rom stranieri giunti in Italia in diverse ondate: dalla Jugoslavia tra gli anni '60 e '70 e poi negli anni '90, con lo scoppio della guerra nei Balcani, fino all'ondata più recente soprattutto dalla Romania a seguito dell'ultimo allargamento europeo. Si tratta di comunità "che si compongono di almeno tre categorie di soggetti dotati di un differente patrimonio di diritti: cittadini italiani, cittadini di altri stati membri dell'Unione Europea, extracomunitari. A questi potrebbero aggiungersi gli apolidi e i rifugiati"⁽⁶⁾. Gli apolidi, in particolare, sono cittadini di uno Stato non più esistente (o persone che hanno perso per vari motivi la cittadinanza) e rappresentano una frazione cospicua dei richiedenti asilo e degli irregolari; si tratta per lo più, in questo caso, di Rom provenienti dalla ex Jugoslavia.

4 Fonti: Mirella Karpati, "Gruppi Zingari in Italia", nel volume *Rom, Sinti, Kalé...zingari e viaggianti in Europa di Jean Pierre Liégeois*, ed. Lacio Drom, Roma, 1995; Anna Rita Calabrò, *I Rom e i Sinti in Italia: segregazione urbana e debolezza delle politiche sociali*, Atti del convegno internazionale *La condizione dei Rom e Sinti in Italia*, Milano 16-18 giugno 2010, organizzato dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), <http://rom.asgi.it/index.php?p=relazioni>

5 Ministero dell'Interno, "Pubblicazione sulle comunità sprovviste di territorio", aprile 2006, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/La_pubblicazione_sulle_minoranze_senza_territorio.pdf

6 Gianni Loy, "Violino Tzigano. La condizione dei Rom in Italia tra stereotipi e diritti negati", nel volume *Rom e Sinti in Italia*, Ediesse, 2009.

Il problema che emerge immediatamente, quando si affrontano le questioni che riguardano la minoranza storica dei Rom, Sinti e Caminanti siciliani e quindi anche la questione abitativa in Italia in relazione a queste minoranze, è l'assenza di dati completi e attendibili. Si stima che in Italia vi siano tra 110.000 e 150.000 persone appartenenti alle comunità summenzionate⁷. Anche se non vi è certezza sulle cifre, si stima che gli individui appartenenti alle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti rappresentino in Italia una percentuale sulla popolazione di poco superiore allo 0,2%, che in Europa è una delle più basse. In Romania infatti i Rom sono circa l'8% della popolazione (circa 1.800.000), in Bulgaria quasi l'8,5% (circa 700.000), in Repubblica Ceca il 2,4% (circa 200.000), in Grecia il 2% (circa 250.000), in Spagna l'1,6% (tra 650.000 e 800.000), in Francia lo 0,6% (tra 350.000 e 400.000) (vedi tabella a pag. 20).

Circa un quarto dei Rom e Sinti residenti in Italia vivono in campi (40/50.000 persone), ma non esistono dati certi sul numero di Rom presenti sul territorio nazionale ed europeo, sulla loro situazione abitativa, sul livello di istruzione e sul tasso di disoccupazione, sull'aspettativa di vita e sulla mortalità infantile, sulla percentuale di

stranieri in rapporto alla popolazione Rom. Si tratta di una lacuna comune anche ad altri Paesi europei (COSES, 2010; Open Society Foundation, 2010), che costituisce un ostacolo importante allo sviluppo di politiche e iniziative orientate alla risoluzione dei problemi.

I motivi alla base di questa tara conoscitiva sono molteplici. Innanzitutto, vi è una questione per così dire normativa e di principio: la raccolta sistematica su base nazionale di dati etnici, nella maggior parte dei Paesi dell'UE è vietata da norme costituzionali o di legge, che si basano sul principio di non discriminazione oltre che su quello del rispetto della vita privata, e che sono la conseguenza del retaggio storico del nostro continente, dove in passato la raccolta di dati su base etnica ha permesso una schedatura razziale e reso possibile lo sterminio di intere minoranze da parte di alcuni Stati. In particolare, per quanto riguarda le popolazioni di origine rom, la follia delle teorie della razza è servita come base per la catalogazione di intere comunità, clan, famiglie e individui singoli, finalizzata alla loro eliminazione fisica: sono più di mezzo milione gli "zingari" sterminati nei campi nazisti (il cosiddetto "Porrajmos"). Anche l'Italia ha contribuito a questo sterminio, internando dopo il 1940 in una decina di campi di concentramento migliaia di Rom e Sinti italiani, molti dei quali poi, dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, furono trasferiti nei campi nazisti dove trovarono la morte.

⁷ Secondo l'ANCI 130/150.000, secondo il Ministero dell'Interno 140.000, secondo la Comunità di Sant'Egidio 130.000, secondo l'Unirsi (Unione Nazionale e Internazionale dei Rom e dei Sinti in Italia) e Opera Nomadi circa 170.000.

La necessità di avere dati rilevanti sulla presenza di popolazioni di origine Rom per sviluppare politiche adeguate si sta facendo tuttavia sempre più pressante. Così, nonostante l'esistenza di queste norme che si basano su questioni essenziali e non trascurabili di principio e che riposano su sensi di colpa che trovano una valida giustificazione nella nostra storia, a livello europeo si sta facendo gradualmente strada la proposta di un censimento etnico, non solo per i Rom ma anche per le altre minoranze, al fine di consentire alle istituzioni - attraverso la raccolta di informazioni disaggregate per singole comunità - di adottare le necessarie misure per favorire l'inclusione sociale ed economica di questi gruppi e di contrastare più efficacemente il razzismo e la discriminazione nei loro confronti (2000/43/EC). D'altra parte, oggi esistono gli strumenti affinché i dati etnici siano raccolti in modo tale da proteggere la privacy individuale. Inoltre, l'Unione Europea non proibisce espressamente la raccolta di dati su base etnica, anche se pone al riguardo tre condizioni e cioè che sia rispettata la privacy degli individui, che i dati siano utilizzati a livello aggregato e che servano per contrastare le discriminazioni.

Vi sono però anche questioni di carattere pratico e organizzativo che rendono difficile l'elaborazione di una metodologia per un censimento di questo tipo rispetto alla popolazione rom. Si tratta, in parte, della difficoltà di contattare tutti gli appartenenti a questi gruppi dovuta

alla precarietà dei loro insediamenti: il disordine abitativo e l'abitare precario rendono sicuramente più difficile il reperimento di dati e, come affermato dall'ANCI in sede di audizione presso la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, "la difficoltà nel censire queste persone rimanda ad un problema di carattere più generale che è quello delle condizioni abitative e di vita, in generale, in cui si trovano molte famiglie". È la stessa precarietà degli insediamenti e della presenza zingara nel territorio a rendere difficile la rilevazione: "molti di questi insediamenti sono provvisori, irregolari o in condizioni molto critiche e ciò fa in modo che le famiglie si spostino per trovare soluzioni più stabili e sicure. Insediamenti irregolari sono frequentemente sgomberati ed in questo modo o vengono eliminati o ridotti nella loro dimensione". Per queste ragioni "il numero di presenze in un insediamento è quasi sempre un dato approssimativo", così come spesso lo sono le informazioni sulle caratteristiche degli abitanti (Monasta, 2004).

Vi è inoltre la difficoltà di "identificare" queste persone a causa della loro scarsa propensione a dichiarare la loro origine. La stima della consistenza numerica delle popolazioni sprovviste di territorio nel nostro Paese è particolarmente difficile anche perché mancano criteri precisi per classificare una persona o un gruppo come Zingari" (Scalia, 2006). Trattandosi di minoranze

Tabella 1. Popolazione Rom nei Paesi dell'Unione europea

Paesi membri dell'UE	Popolazione totale (luglio 2009)	Numero ufficiale (ultimo censimento)	Stima inferiore	Stima superiore	Media stimata	% sulla pop. totale (dalla media stimata)
Austria	8.205.533	Dati non disponibili	20.000	30.000	25.000	0,30%
Belgio	10.414.336	Dati non disponibili	20.000	40.000	30.000	0,29%
Bulgaria	7.262.675	370 908 (2001)	700.000	800.000	750.000	10,33%
Cipro	792.604	560 (1960)	1.000	1.500	1.250	0,16%
Danimarca	5.484.723	Dati non disponibili	1.000	10.000	5.500	0,10%
Estonia	1.307.605	584 (2009)	1.000	1.500	1.250	0,10%
Finlandia	5.244.749	Dati non disponibili	10.000	12.000	11.000	0,21%
Francia	64.057.790	Dati non disponibili	300.000	500.000	400.000	0,62%
Germania	82.400.996	Dati non disponibili	70.000	140.000	105.000	0,13%
Grecia	10.722.816	Dati non disponibili	180.000	350.000	265.000	2,47%
Irlanda	4.156.119	22 435 (2006)	32.000	43.000	37.500	0,90%
Italia	59.619.290	Dati non disponibili	110.000	170.000	140.000	0,23%
Lettonia	2.245.423	8 205 (2000)	13.000	16.000	14.500	0,65%

Paesi membri dell'UE	Popolazione totale (luglio 2009)	Numero ufficiale (ultimo censimento)	Stima inferiore	Stima superiore	Media stimata	% sulla pop. totale (dalla media stimata)
Lituania	3.565.205	2 571 (2001)	2.000	4.000	3.000	0,08%
Lussemburgo	486.006	Dati non disponibili	100	500	300	0,06%
Malta	403.532	Dati non disponibili	0	0	0	0,00%
Paesi Bassi	16.645.313	Dati non disponibili	32.000	48.000	40.000	0,24%
Polonia	38.500.696	12 731(2002)	15.000	60.000	37.500	0,10%
Portogallo	10.676.910	Dati non disponibili	40.000	70.000	55.000	0,52%
Regno Unito	60.943.912	Dati non disponibili	150.000	300.000	225.000	0,37%
Repubblica Ceca	10.220.911	11 718 (2001)	150.000	250.000	200.000	1,96%
Slovacchia	5.455.407	89 920 (2001)	400.000	600.000	500.000	9,17%
Romania	22.246.862	535 140 (2002)	1.200.000	2.500.000	1.850.000	8,32%
Slovenia	2.007.711	3 246 (2002)	7.000	10.000	8.500	0,42%
Spagna	46.157.822	Dati non disponibili	650.000	800.000	725.000	1,57%
Svezia	9.276.509	Dati non disponibili	35.000	50.000	42.500	0,46%
Ungheria	9.930.915	190 046 (2001)	400.000	1.000.000	700.000	7,05%
Area Unione Europea	498.432.370		4.539.100	7.806.500	6.172.800	1,24%

Fonte: Consiglio d'Europa, settembre 2010

prive di territorio, costituite da cittadini italiani, stranieri comunitari (provenienti soprattutto da Romani a Bulgaria) ed extra-comunitari (provenienti soprattutto dai Paesi balcanici martoriati dalla guerra nei primi anni '90) oltre che da apolidi, ed essendo inapplicabili altri criteri di identificazione (linguistico, religioso, ecc.) vista la grande varietà del mosaico di queste popolazioni, l'unico strumento possibile per attribuire l'identità Rom ad una persona è infatti l'auto-ascrizione: il problema è che queste persone, a causa dei pregiudizi che gravano su queste minoranze, tendono ad attuare delle strategie "mimetiche" e a non dichiarare la loro origine, per evitare le discriminazioni e diminuire le possibilità di dover affrontare le conseguenze di un "rifiuto" sociale.

La mancanza di dati rappresenta dunque un problema e nonostante alcuni Paesi dell'UE abbiano cominciato ad intraprendere un percorso normativo finalizzato ad una loro raccolta su base etnica per potenziare le politiche (ad es, la Gran Bretagna con il Data Protection Act e il Race Relation Amendment che consente di derogare al divieto di raccogliere dati etnici e la Romania con il tentativo - poco riuscito - di effettuare un censimento etnico nazionale), in questo momento in Italia e in molti altri Paesi dell'UE sono soprattutto gli enti locali a rappresentare una fonte preziosa di dati e di conoscenza grazie alle stime che gli uffici comunali preposti riescono a fornire sul numero e sulla tipologia dei

Rom presenti negli insediamenti locali. Si tratta di informazioni preziose ma spesso incomplete, che poggiano su differenti basi metodologiche e che per questo motivo andrebbero sistematizzate sulla base di un piano nazionale e di una procedura da concordare a livello centrale e da eseguire a livello locale. Nondimeno, le informazioni in possesso dei Comuni, pur essendo caratterizzate da una notevole frammentarietà, costituiscono la base dati da cui si potrebbe partire per intraprendere un'indagine compiuta a livello nazionale.

Ovviamente, la summenzionata carenza di dati rende problematica anche qualsiasi approfondita indagine numerica che riguardi "l'abitare" di Rom, Sinti e Caminanti in Italia. In particolare, non è semplice determinare il numero di campi e di altri insediamenti con basse condizioni di vita e delle persone che li abitano, anche se il censimento dei campi avviato in alcune Regioni dal Ministero dell'Interno a partire dal 2008, insieme alle informazioni fornite dagli enti locali, rappresentano delle fonti da cui poter partire. I censimenti, tuttavia, sono stati condotti solo in alcune regioni ed hanno pertanto una caratterizzazione territoriale e incompleta.

D'altra parte, la tematica dell'abitazione riveste un ruolo fondamentale in qualunque indagine sociale riguardante i Rom. Non a caso, il succitato rapporto "No Data - No Progress", tra i sei indicatori individuati per il monitoraggio delle politiche in favore dell'integrazione dei Rom,

inserisce anche l'indicatore della "segregazione abitativa", che comprende sub-fattori come la bassa qualità delle abitazioni, il livello di povertà, l'ubicazione delle stesse, il sovraffollamento e l'accesso ai servizi pubblici. Così intesa, la segregazione abitativa ha una correlazione diretta con l'accesso al lavoro, ai servizi socio-sanitari e all'educazione e rappresenta un parametro essenziale per la comprensione del livello di inclusione sociale ed economica di Rom e Sinti. È quindi quanto mai necessario, al fine di orientare le politiche di integrazione, acquisire una conoscenza più approfondita dei dati che riguardano le condizioni di vita dei Rom e Sinti nei campi del nostro Paese.

1.2. La situazione dei campi in Italia

Sebbene dei campi esistano anche in altri Paesi dell'Unione Europea, l'Italia è il Paese in cui più di ogni altro la politica dei campi - che ha attraversato varie fasi di evoluzione ma si è sempre poggiata sull'equivoco fondamentale secondo il quale ai Rom e Sinti si associ sempre e comunque uno stile di vita nomade - è diventata la "norma". La politica dei campi come modello di riferimento di accoglienza e sistemazione territoriale delle popolazioni Rom e Sinte è nata non come una precisa scelta nazionale (dove esistono invece evidenti lacune politiche e normative), ma "come una politica locale che si allarga a contagio a partire dalle città del nord e che dagli

anni '80 è supportata finanziariamente e legislativamente da alcune Regioni"⁽⁸⁾.

L'esito paradossale della "normalizzazione" di questa politica, che spesso si è servita - magari anche in buona fede - di ordinanze e di leggi regionali basate sul c.d. "diritto al nomadismo"⁽⁹⁾ è che molti Rom jugoslavi che da secoli conducono uno stile di vita sedentario, una volta arrivati in Italia, hanno dovuto "riziganizzarsi" (o "rinomadizzarsi") adottando uno stile di vita che, pur se non propriamente nomade, ha dovuto contemplare l'abitare precario in campi privi dei servizi essenziali per la persona (fogne, acqua, elettricità, riscaldamento). I campi pensati e realizzati dalle Regioni e da alcuni Comuni come risposta istituzionale al problema dell'afflusso di Rom provenienti dai Paesi dell'ex Jugoslavia (con l'"ondata" degli anni '60-'70 e quella dei primi anni '90) e poi provenienti da Romania e Bulgaria in seguito all'allargamento europeo sono infatti strutture concepite per la sosta temporanea e non per l'abitazione di gruppi sedentari (Comunità di Sant'Egidio, 2010) e sono quindi precari

8 Leonardo Piasere, "I rom d'Europa", Laterza, 2004, pag.86

9 L.R. Lombardia n.77 del 22 dicembre 1989 che riconosce "il diritto al nomadismo" e tutela il patrimonio culturale e l'identità "delle etnie tradizionalmente nomadi e semi-nomadi"; L.R. Lazio n.82 del 25 maggio 1985 che ha tra i suoi obiettivi quello di "salvaguardare l'identità dei Rom ed evitare impedimenti al diritto di nomadismo"; L.R. Umbria n.32 del 27 aprile 1990 che intende favorire l'inserimento "dei nomadi di cittadinanza italiana [...] riconoscendo il diritto al nomadismo".

negli obiettivi e nella sostanza. Il risultato sociale di questa politica ha fatto sì che due o tre generazioni di Rom siano vissute in luoghi caratterizzati da disagio abitativo, povertà, condizioni igieniche e sanitarie da terzo mondo, isolamento sociale e mancanza di interazione con le comunità circostanti. La stessa scelta dei luoghi dove si costruiscono i campi, secondo Solimano e Mori, è rivelatrice di una “urbanistica del disprezzo” in cui “gli Zingari devono essere tenuti distanti dalla popolazione generale, e la popolazione generale fa del suo meglio perché tale distanza sia mantenuta” (Solimano e Mori, 2000).

La Commissione Europea contro il Razzismo e l’Intolleranza (ECRI, 2002: 21) ha espresso preoccupazione, non solo per le condizioni di vita nei campi, ma anche per “il fatto che tale situazione di segregazione effettiva dei Rom in Italia sembra riflettere l’atteggiamento generale delle autorità italiane che tendono a considerarli come nomadi, desiderosi di vivere in accampamenti”. Simili preoccupazioni erano state espresse già nel 1999 dal Comitato delle Nazioni Unite sull’Eliminazione della Discriminazione Razziale (CERD, 1999), secondo cui: “in aggiunta alla frequente mancanza dei servizi di base, l’abitare nei campi porta non solo alla segregazione fisica della comunità rom dalla società italiana, ma anche all’isolamento politico, economico e culturale⁽¹⁰⁾”.

10 Si veda Nando Sigona, “Lo scandalo dell’alterità: rom e sinti in

Il vero paradosso è che molti Comuni e Regioni hanno legato la tutela del nomadismo come aspetto dell’identità culturale di Rom e Sinti alla creazione dei campi sosta che in realtà hanno finito per funzionare come strutture statiche “dove il Rom o il Sinto ha diritto, forse, ma soprattutto ha il dovere di vivere seguendo precise regole di comportamento assai più severe di quelle che regolano gli alloggi di edilizia residenziale pubblica, pena l’espulsione⁽¹¹⁾”.

Si stima che i Rom, Sinti e Gaminanti che vivono nei campi in Italia siano oggi circa 40.000, circa un quarto della loro popolazione complessiva. La maggior parte di questi vive nei campi situati nelle grandi città: Roma, Milano, Napoli e Torino, ma anche a Padova, Reggio Emilia, Bologna, Brescia, Pavia, Genova e Bari. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di campi “irregolari” (cioè non autorizzati) e in altri casi di campi attrezzati che sono stati creati dalle amministrazioni locali o a seguito delle summenzionate leggi regionali, pensati come strutture per la sosta temporanea e non per l’abitazione di gruppi sedentari.

Italia”, in S. Bragato – L. Menetto (a cura di) *E per patria una lingua segreta. Rom e sinti in provincia di Venezia*, Nuovadimensione, 2007: pp. 17-32.

11 Paolo Bonetti, “I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia”, *Relazione introduttiva del convegno internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*, Università degli studi Milano-Bicocca, 16 giugno 2010.

In Italia, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha preso atto formalmente della situazione di degrado socio-ambientale dei campi nomadi riscontrabile soprattutto nelle aree metropolitane di Roma, Milano e Napoli emanando il 30 maggio 2008 le ordinanze nn. 3676, 3677 e 3678. Si tratta di ordinanze di protezione civile che mirano ad avviare un censimento dei campi, con l'obiettivo dichiarato di fronteggiare lo stato di emergenza degli insediamenti presenti in Lazio, Lombardia e Campania.

Sulla base delle ordinanze, i prefetti delle tre metropoli sono stati nominati commissari delegati per la realizzazione di tutti gli interventi necessari al superamento dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità "nomadi" nei territori delle rispettive regioni. In seguito, con D.C.P.M. 28 maggio 2009 lo stato di emergenza, oltre ad essere stato prorogato in queste tre Regioni, è stato esteso anche al Piemonte e al Veneto, dove successivamente con ordinanze nn. 3776 e 3777 del gennaio 2009 sono stati nominati commissari delegati i prefetti di Torino e Venezia.

L'obiettivo dichiarato dal Governo era quello di avviare un censimento degli individui che vivono nei campi al fine di aumentare le loro condizioni di sicurezza e quelle delle comunità circostanti. I censimenti hanno comportato l'identificazione delle persone presenti nei campi, l'allontanamento degli individui "abusivi" e

l'espulsione o allontanamento dal territorio nazionale di alcune persone di cittadinanza extracomunitaria o comunitaria. Al fine di definire le linee d'azione per il superamento della c.d. emergenza nomadi in attuazione delle ordinanze del maggio 2008, è stato istituito un Gruppo tecnico interministeriale presso il Gabinetto del Ministero dell'Interno, di cui fanno parte anche i Commissari delegati. Questi ultimi, con successiva ordinanza dell'1 aprile 2009 n. 3751, sono stati autorizzati a dotarsi di una squadra e ad avvalersi di soggetti pubblici e degli uffici tecnici degli enti territoriali interessati per fronteggiare l'emergenza.

Il censimento effettuato a Roma, Milano e Napoli è stato effettuato in collaborazione con la Croce Rossa Italiana e i dati raccolti non sono stati usati per creare database o archivi separati. A seguito dell'impegno assunto dal Governo, sono stati poi previsti finanziamenti a favore dei Commissari delegati per le misure da adottare per complessivi Euro 1.500.000 nel 2008 ed uno stanziamento totale di 30 milioni di euro per le progettualità da attuare nell'ambito dei territori inclusi nelle citate ordinanze per l'anno 2009. Nell'ambito della gestione della emergenza, sono state avviate delle iniziative in sinergia con le istituzioni pubbliche operanti sul territorio, anche con il coinvolgimento delle stesse comunità che hanno offerto la loro collaborazione al piano d'azione portato avanti dai Commissari, alle intese sviluppate a livello locale e alla colla-

borazione con l'UNICEF per quanto concerne la tutela dei minori.

Queste iniziative, nelle intenzioni del Governo, dovrebbero aprire la strada alla costruzione di nuovi campi Rom sul modello dei "villaggi della solidarietà" già presenti in alcuni comuni italiani. Le iniziative del Governo hanno prodotto anche dei regolamenti per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella regione Lazio (18 febbraio 2009) e Lombardia (5 febbraio 2009).

Il risultato principale ottenuto con questo censimento parziale, a livello di dati, è che sulla base delle ordinanze del maggio 2008, il 22 ottobre dello stesso anno i prefetti di Roma, Milano e Napoli, al termine del censimento effettuato negli insediamenti delle tre città, hanno consegnato al Ministro dell'Interno un rapporto sulle operazioni che fornisce alcune stime sui campi, dichiarando di aver individuato complessivamente nelle aree di Roma, Milano e Napoli 167 insediamenti, di cui 124 abusivi e 43 autorizzati e registrando la presenza di 12.346 persone, tra le quali 5.436 minori (Fonte: Ministero dell'Interno). Secondo il Ministero dell'Interno, altrettanti individui si sarebbero allontanati dai campi prima o durante le rilevazioni del censimento.

Anche se è stato per lo più effettuato nel rispetto dei diritti umani fondamentali (ma diversi ricorsi giurisdizionali, relativi soprattutto alle pratiche di schedatura, sono al momento ancora

pendenti⁽¹²⁾) e del rispetto della vita privata sulla base delle raccomandazioni del Garante per la protezione dei dati personali, il censimento è stato da più parti criticato perché è stato concepito soprattutto in un'ottica di sicurezza ed è stato conseguentemente condotto con strumenti tipici delle operazioni di polizia (rilevamento dell'identità, espulsioni, allontanamenti, sgomberi ecc.), senza essere riuscito ad attenuare la situazione di degrado e isolamento in cui si trovano i Rom e i Sinti residenti nei campi.

La questione cruciale rimane sempre l'accesso ad una abitazione dignitosa, un nodo che il censimento non risolve. Come afferma Tosi, infatti, le politiche abitative rivolte ai rom mettono in discussione due principali questioni: (a) in quale misura le soluzioni offerte hanno effettivamente un carattere abitativo?; e (b) entro quali politiche esse si situano: quali opportunità di "inte-

12 Contro il D.P.C.M. di dichiarazione dello stato di emergenza e contro le successive ordinanze, lo European Roma Rights Centre Foundation e singoli interessati hanno presentato ricorso al TAR del Lazio, lamentando che lo stato di emergenza è stato dichiarato in relazione alla presenza sul territorio di "comunità nomadi", e, quindi, sarebbe stato dichiarato per la presenza dei rom come etnia. I provvedimenti impugnati sottoporrebbero gli appartenenti all'etnia rom a gravissime interferenze nel godimento dei loro diritti umani fondamentali, cui non sono sottoposti i non rom (discriminazione diretta e indiretta). Inoltre, la dichiarazione dello stato di emergenza nel D.P.C.M. del 2008 sarebbe di per sé discriminatoria e non sarebbe giustificata nel caso della c.d. "emergenza nomadi", perché questa non rientrerebbe nelle fattispecie contemplate dall'art.5 della l.egge 225/1992.

grazione” offrono (quale relazione tra obiettivi di controllo e obiettivi di integrazione)? quali risorse per l’integrazione mobilitano oltre a quelle abitative? Le politiche si differenziano per come affrontano queste due questioni”⁽¹³⁾. Da questo punto di vista, bisogna rilevare che le operazioni effettuate a Roma, Milano e Napoli ed avviate a Torino e Venezia, oltre ad avere carattere meramente territoriale/comunale (con la conseguenza che continua ad esserci una carenza di dati su base nazionale rispetto alla questione abitativa di Rom e Sinti), non rispondono a queste due domande e non costituiscono “politiche abitative” in senso stretto; anzi, confermando l’intenzione delle autorità di proseguire sulla strada della campizzazione, pur essendo questa perseguita con sinceri intenti migliorativi rispetto alle condizioni di vita degli interessati, queste iniziative finiscono per inserirsi nel solco di quelle precedenti che non hanno brillato per efficacia.

1.3. I campi a Roma e Milano

I dati parziali forniti dal censimento si possono incrociare con quelli già messi a disposizione da alcune ONG, che rappresentano la seguente situazione nelle due maggiori città italiane: a Milano, secondo un’indagine della Fondazione per le Iniziative e lo Studio sulla Multietnicità

(Ismu) - Caritas Ambrosiana, nel 2006 vi erano 45 campi dove vivevano circa 4.300 persone, a cui si aggiungevano un altro centinaio di campi dislocati sul territorio della provincia dove ne vivevano altre 2-3.000. In Lombardia, nell’ambito della stessa ricerca del 2006 l’Ismu aveva segnalato l’esistenza di 290-350 insediamenti (del tipo “irregolari permanenti”, “regolari permanenti”, regolari temporanei”), con una presenza di 9.600-11.000 persone.

A questi valori vanno aggiunte le persone che abitano in case convenzionali: tra 1.000 e 1.400 persone (ma secondo Ismu si tratta di un dato sottovalutato); inoltre vi sarebbero 1.200 “giostri” (di cui è incerta la sovrapposizione con gli abitanti di insediamenti). Dalla somma di questi valori, secondo l’Ismu in Lombardia si otterrebbe una presenza totale prossima alle 12.000-13.000 persone Rom e Sinti⁽¹⁴⁾. Dal momento che il dato risale al 2006 ed è quindi precedente all’ondata di arrivi dalla Romania seguita all’allargamento europeo del 2007, è probabile che sia leggermente sottostimato.

I campi consistono normalmente in roulotte, container o piccole baracche di lamiera e sono di solito caratterizzati da condizioni igieniche e sanitarie precarie. Nei campi non autorizzati vi è nella maggior parte dei casi il problema

13 A. Tosi, op. cit.

14 Ricerca Ismu - Caritas Ambrosiana, “Vivere ai margini. Un’indagine sugli insediamenti rom e sinti in Lombardia”, marzo 2006, <http://www.caritas.it/Documents/0/2676.html>

dell'approvvigionamento dell'acqua, degli scarichi fognari, dell'illuminazione e del riscaldamento. La maggior parte degli insediamenti, in Lombardia, è costituita da camper (40,7%), è un

mix di camper e baracche (17,4%) o di camper e case (15,4%). Il 6,2% è costituito da sole baracche, mentre secondo l'Ismu il 12% dei Rom e Sinti residenti in Lombardia vivono in abitazioni.

Tabella 2. Insediamento di Rom e Sinti per tipo e area territoriale in Lombardia

Provincia	Insediamenti	abitanti	tipo di insediamento								segnalati alloggi convenzionali		segnalati giostrai	
			regolare stabile		regolare temporaneo		irregolare		n.d.		n. comuni	pop.	n. comuni	pop.
			insed.	abit.	insed.	abit.	insed.	abit.	insed.	abit.				
Bergamo	14	323	7	230	2	30	5	63	0	0	5	245	7	75
Brescia	36	748	23	603	5	38	8	107	0	0	4	283	7	187
Como	1	5	0	0	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0
Cremona	9	205	6	150	2	35	1	20	0	0	2	84	2	35
Lecco	3	54	1	13	1	26	1	15	0	0	0	0	3	51
Lodi	2	12	0	0	0	0	2	12	0	0	2	22	10	282
Mantova	6	154	4	119	0	0	2	35	0	0	4	62	3	67
Milano	77	1.843	19	459	3	42	53	1.272	2	70	8	55	20	303
Pavia	24	758	10	524	1	0	13	234	0	0	3	44	4	62
Sondrio	1	10	0	0	1	10	0	0	0	0	0	0	3	35
Varese	23	704	4	275	1	34	18	395	0	0	5	58	5	31
Comune Milano	45	3.680	13	1.690	0	0	32	1.990	0	0	1	150	1	300
Totale	241	8.496	87	4.063	16	215	136	4.148	2	70	34	1.003	65	1.428

Fonte: Ismu (2006)

Nel 34% dei casi, l'insediamento sorge su una proprietà pubblica, ma prevale l'utilizzo di proprietà private, di chi vi abita (49,4%) o di altri (11,2%). Rispetto alla nazionalità dei Rom e Sinti insediati in Lombardia, risulta che quelli di nazionalità italiana (52,3%) siano di più degli stranieri (36,5%). Questi ultimi, d'altro canto, nonostante

siano la minoranza sono presenti in maggior misura negli insediamenti irregolari stabili.

A Roma, l'arrivo di nuclei familiari di etnia Rom è avvenuto soprattutto negli anni '90 (Rom provenienti dai Paesi balcanici) ed è poi proseguito senza soluzione di continuità dal 2001 ad oggi.

Tabella 3. Tipo di insediamento e tipologia abitativa (%) in Lombardia

	Baracche	Camper	Camper e baracche	Camper e case	case/immobili	N.d.		N. insediamenti
Regolare stabile	1,1	46,0	13,8	18,4	10,3	10,3	100,0	87
Regolare temporaneo	0,0	75,0	6,3	0,0	0,0	18,8	100,0	16
Irregolare	10,3	33,8	21,3	15,4	14,7	4,4	100,0	136
N.d.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	2
Totale	6,2	40,7	17,4	15,4	12,0	8,3	100,0	241

Fonte: Ismu (2006)

Tabella 4. Tipo di insediamento e proprietà dell'area

	Pubblica	Privata di chi vi abita	Privata di altri	N.d.		N. insediamenti
Regolare stabile	43,7	46,0	6,9	3,4	100,0	87
Regolare temporaneo	87,5	6,3	0,0	6,3	100,0	16
Irregolare	22,1	57,4	15,4	5,1	100,0	136
N.d.	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	2
Totale	34,0	49,4	11,2	5,4	100,0	241

Fonte: Ismu (2006)

Tabella 5. Tipo di insediamento e nazionalità

	Italiani	Stranieri	Entrambi	N.d.		N. insedia- menti
Regolare stabile	65,5	20,7	6,9	6,9	100,0	87
Regolare temporaneo	75,0	6,3	0,0	18,8	100,0	16
Irregolare	41,2	50,0	5,1	3,7	100,0	136
N.d.	50,0	50,0	0,0	0,0	100,0	2
Totale	52,3	36,5	5,4	5,8	100,0	241

Fonte: Ismu (2006)

In alcuni mesi del 2003 si stimò una media di 300/400 nuovi arrivi al mese e un'altra ondata si è avuta dopo il 2007, con l'ingresso della Romania nell'Ue. Si trattava di persone che fino al 1° gennaio 2007 erano per la legge clandestine o irregolari (nella prima fase molti ricorrevano alla richiesta di asilo politico) e che tendevano a sottrarsi a qualunque contatto con le istituzioni: niente scuola, ospedali, medici o servizi sociali. La presenza dei nuovi Rom, che si sono aggiunti a quelli già presenti da numerose generazioni (come i Rom abruzzesi) dà vita oggi ad un mosaico quanto mai variegato, dominato dalla presenza di Rom di provenienza serbo-bosniaca e rumena. A seguito del nuovo fenomeno migratorio, il Comune ha sperimentato a partire dal 2000 il nuovo modello dei "Villaggi della Solidarietà", strutture di accoglienza ad alta autonomia, con prefabbricati e servizi collettivi, ma dotati di presidio sociale e di vigilanza. Nel corso del 2007 si

è cominciato ad applicare questo modello anche ad alcuni villaggi già esistenti, dotandoli di presidio fisso e controllo di vigilanza 24 ore su 24.

A gennaio del 2008, dopo una serie di interventi (sgomberi e creazione di alcuni nuovi villaggi) si stima che a Roma fossero rimasti meno della metà dei 51 insediamenti mappati nel 1995, ma nel frattempo ne erano sorti altri, abusivi o tollerati, soprattutto di Rom di nazionalità rumena, che secondo la stima del gennaio 2008 erano circa 50 insediamenti, considerando sia quelli molto piccoli che alcuni di maggiori dimensioni.

Con il c.d. "Piano nomadi", lanciato il 31 luglio 2009 dal Comune di Roma e dal Prefetto in qualità di commissario delegato all'emergenza "nomadi", ci si è posti l'obiettivo di aumentare il numero di villaggi autorizzati realizzando nuovi insediamenti con all'interno dei presidi di vigi-

lanza e socio-educativi, in maniera non molto dissimile dai villaggi della solidarietà. A Roma, in particolare, secondo il piano dovrebbero sorgere in futuro 13 nuovi campi autorizzati dove dovrebbero trovare sistemazione circa 6.000 Rom, a fronte dei 7.200 che attualmente si stima vivano nell'area urbana⁽¹⁵⁾.

Il "ricollocaimento" nei campi autorizzati esistenti (che dovrebbero essere ampliati) e in quelli di nuova costruzione è previsto (ed in parte è già in fase di attuazione) per quei Rom che ne hanno diritto sulla base dei requisiti previsti dal Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella Regione Lazio del 18 febbraio 2009. A questi Rom sarà consegnato il DAST, un certificato che attesta il diritto a sostare sul territorio romano in virtù del possesso dei requisiti. In particolare, possono ottenere l'autorizzazione: 1) gli extracomunitari con permesso di soggiorno e passaporto (o documento equipollente); 2) gli italiani, e i cittadini comunitari, con documento di identità valido. Grazie al DAST si potrà restare nel campo indicato nel documento stesso per un massimo di quattro anni, rispettando le norme contenute nel regolamento del Commissario delegato. Per avere il DAST, è previsto che ogni Rom sottoscriva un atto d'impegno con il Comune di Roma, assumendosi obblighi quali la piccola manuten-

zione della piazzola assegnata, il rispetto e il mantenimento in efficienza delle strutture comuni, il pagamento delle utenze per i consumi familiari, del canone mensile per l'uso della piazzola e dei servizi del campo, della la tassa dei rifiuti. Infine, un obbligo introdotto dal Piano è quello di mandare a scuola i ragazzi: i minori in età scolare alle scuole dell'obbligo, gli altri (non più soggetti all'obbligo scolastico) a frequentare scuole superiori, corsi professionali o a svolgere un'occupazione.

Il Piano nomadi di Roma rappresenta un tentativo di razionalizzazione del mosaico di insediamenti esistente (oltre 80 insediamenti abusivi, 7 autorizzati e 14 "tollerati")⁽¹⁶⁾ ed è animato da buone intenzioni, prevedendo il miglioramento delle condizioni abitative di molti Rom, ma si basa su alcune premesse che lasciano aperti dubbi sulla sua reale efficacia: innanzitutto il Piano ha il difetto di basarsi ancora sulla "logica dei campi"; in secondo luogo, il Piano è concepito più in un'ottica di sicurezza che in un'ottica di integrazione e, se è vero che una maggiore integrazione comporta maggiore sicurezza, non è necessariamente vero il contrario; anzi, l'affrontare questioni sociali come quella legata agli insediamenti di Rom e Sinti preminentemente da un punto di vista di

15 <http://www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=4312>

16 Roma dovrebbe trovarsi alla fine solo con i seguenti campi autorizzati: due nuovi villaggi; i campi di Salone, Gordiani, Camping River, Castel Romano, Candoni; quelli in cui saranno trasferiti i campi Cesarina e Lombroso; i villaggi Ortolani, Salviati e La Barbuta; la "struttura di transito" da 600 posti. Fonte: Comune di Roma.

ordine pubblico rischia di contribuire ad un loro inasprimento perché non consente di andare al cuore del problema e di agire sulle cause dei fenomeni di devianza che pure sono sempre più frequenti nei campi⁽¹⁷⁾; ancora, il Piano si scontra con alcuni problemi di ordine pratico che riguardano il re-insediamento dei Rom che ne hanno diritto, che sembrano essere in numero maggiore rispetto alla capienza a disposizione; infine, il Piano considera i Rom semplici “oggetti” di una politica insediativa che nei fatti è data e che non offre valide alternative. In definitiva, il Piano può essere semmai considerato come uno strumento di politica insediativa in una situazione prettamente emergenziale, ma non rappresenta una politica “abitativa” vera e propria perché non contempla la dimensione sociale dell’abitare se non indirettamente e subordinatamente ad altre questioni, prima tra tutte quella della sicurezza. Il rischio è che risorse importanti vadano sprecate in una campizzazione persistente, laddove invece vi è necessità di sforzi maggiori da parte delle autorità per affrontare la questione Rom con un ap-

17 Come afferma Bonetti (op.cit.), “la sicurezza è nozione ambigua che dovrebbe essere declinata in tutte le sue dimensioni. [...] Quando una persona non è certa del proprio status giuridico, della propria cittadinanza, della propria abitazione, dell’accesso ai diritti sociali, quando invece è oggetto di discriminazioni, di emarginazione lavorativa, di marginalizzazione da parte degli interventi dei pubblici poteri e di stigmatizzazione da parte dei mezzi di comunicazione di massa, allora nessuno di coloro che vivono in una società può sentirsi sicuro, perché quella società non è ben organizzata [...]”.

proccio olistico e orientato con maggiore convinzione al superamento dell’esperienza dei campi.

Amnesty International, che nel 2010 ha presentato il rapporto “La risposta sbagliata” sul Piano nomadi di Roma, pur avendo ammesso che il piano, consentendo il trasferimento in campi dove esistono servizi come l’acqua corrente e l’elettricità “costituisce senz’altro un miglioramento per alcune persone che vivono in pessime condizioni sanitarie”, ha sottolineato le sue evidenti criticità. In particolare, secondo Amnesty International il piano lascerebbe “fuori” più di 1.000 Rom e non è ben chiaro quindi quale sia il criterio di selezione delle persone che saranno trasferite; riguardo alle modalità, sono stati effettuati degli sgombri senza preavviso e molti Rom sono rimasti senza un’abitazione, subendo quindi la violazione del diritto a fruire di un alloggio adeguato; infine, il Piano nomadi non prevede misure volte a facilitare l’accesso dei Rom ad un alloggio convenzionale. In definitiva, secondo Amnesty International, il Piano nomadi non rappresenta una soluzione efficace per i problemi sociali che si è prefisso di risolvere⁽¹⁸⁾. In realtà, l’esperienza del Piano nomadi di Roma, la cui reale efficacia si potrà valutare solo nei prossimi anni, mette in evidenza come anche queste nuove forme di “campizzazione”, pur po-

18 Amnesty International, “La risposta sbagliata. Italia: il Piano nomadi viola il diritto di alloggio dei Rom a Roma”, gennaio 2010.

tendo rappresentare un miglioramento contingente delle condizioni di singole persone e gruppi familiari, non rappresentino una soluzione stabile per la questione Rom perché non inquadrata in una strategia di integrazione più ampia che preveda il superamento della logica del campo, luogo di esclusione e “distanza” per definizione.

2. Il diritto all'alloggio per i Rom e i Sinti: il quadro giuridico

Come si è visto, lo status giuridico dei Rom e dei Sinti in Italia è molto composito, ricomprendendo cittadini italiani, stranieri comunitari (non solo rumeni o bulgari, ma anche greci, spagnoli, ungheresi, slovacchi, tedeschi, francesi ecc.), stranieri extracomunitari, rifugiati o beneficiari della protezione sussidiaria, e apolidi (in particolar modo coloro che hanno perduto la cittadinanza dopo l'estinzione dell'ex Jugoslavia, senza acquistare la cittadinanza di un altro Stato).

Le differenze di condizione giuridica comportano diverse titolarità di diritti. Così, da una parte lo status di straniero, di rifugiato e di apolide è soggetto ai limiti all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano previsti nelle norme statali, comunitarie e internazionali; dall'altra, il godimento di alcuni diritti fondamentali e l'accesso ad alcuni servizi - come ad esempio l'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica - è subordinato alla titolarità del permesso di soggiorno ed è in alcuni casi soggetto ad un regime

diverso rispetto a quello riservato ai possessori di cittadinanza italiana⁽¹⁾.

2.1. Un mosaico di differenti situazioni giuridiche: cittadini italiani, rifugiati, stranieri comunitari ed extracomunitari, apolidi

Molti dei “nuovi” Rom e Sinti stranieri che sono giunti in Italia per sfuggire da una parte a vere e proprie persecuzioni e dall'altra da condizioni di degrado sociale caratterizzate da una forte discriminazione, avrebbero diritto a richiedere la protezione internazionale (status di rifugiato o di protezione sussidiaria) o il permesso di soggiorno per motivi umanitari secondo la legge⁽²⁾ e ad essere ammessi alle misure di assistenza previste dalle norme comunitarie e nazionali anche

¹ Paolo Bonetti, *op. cit.*, pag.18.

² D. lgs. n.251/1997 e d.lgs. n. 25/2008.

durante la domanda di asilo⁽³⁾, come quelle previste dal Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR)⁽⁴⁾. Nella pratica, tuttavia, queste persone vengono accolte quasi sempre nei campi “nomadi”, come se questi ultimi fossero il loro luogo di destinazione designato. In realtà, non esiste un meccanismo di legge per cui debba essere necessariamente il campo, e non ad esempio gli alloggi messi a disposizione dallo SPRAR, il luogo deputato all'accoglienza dei Rom e Sinti stranieri, specialmente qualora questi rientrino nelle condizioni per esercitare domanda di asilo.

Per quanto riguarda i Rom e Sinti stranieri con cittadinanza comunitaria, essi possono circolare liberamente nel territorio dell'Unione ma in base al d.lgs. n. 30/2007 che attua la direttiva comunitaria del 2004 i Rom e Sinti comunitari che si trovano in Italia hanno solo tre mesi per trovarsi un lavoro, che diventano sei in caso di iscrizione ai centri per l'impiego. Ancora, le norme comunitarie attualmente in vigore vincolano l'accesso all'assistenza sociale degli Stati membri al diritto di soggiorno, il quale in base al d.lgs. n.30/2007 può essere ottenuto e mantenuto solo a condizione che venga rispettato uno dei requisiti in-

dicati dalla normativa comunitaria (occupazione regolare di tipo subordinato o autonomo, legame familiare con un altro cittadino comunitario residente in Italia da cui dipenda economicamente, iscrizione ai corsi scolastici o universitari con autosufficienza reddituale e di copertura sanitaria, inoccupazione collegata alla disponibilità di un reddito e di un alloggio), e solo nel caso lo straniero sia effettivamente residente in Italia.

Per quanto riguarda i Rom e Sinti senza cittadinanza, la condizione di apolidia può essere loro riconosciuta solo se hanno perduto la cittadinanza mentre erano già regolarmente residenti in Italia⁽⁵⁾, altrimenti vi è la necessità di adire il giudice ordinario mediante azione civile per far dichiarare lo status di apolide. In Italia, le procedure per l'accertamento dell'apolidia sono particolarmente farraginose e nel caso specifico dei Rom e dei Sinti l'inerzia delle autorità pubbliche ha fatto sì che centinaia di bambini nati in Italia da apolidi non riconosciuti non siano oggi né cittadini italiani, né apolidi formali.

La presenza, peraltro in crescita, di molti non italiani tra i Rom e i Sinti presenti sul territorio nazionale rende la disciplina giuridica alquanto complessa. Questa complessità ha delle ricadute evidenti sulla titolarità del diritto di accesso ad una serie di servizi che riguardano anche l'abitare.

3 D. lgs. n.165/2005

4 Il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati è stato istituito dall'art. 1-bis della legge n.39/1990, poi modificata dalla legge n.189/2002.

5 Art. 17 d.p.r. 12 ottobre 1993 n.572.

2.2. Il diritto all'alloggio e la parità di trattamento nell'accesso ad un alloggio decente nel diritto internazionale

Non si deve dimenticare però che alla diversità nell'accesso si accompagna la parità nel trattamento, sancita soprattutto da obblighi internazionali. In particolare, in relazione all'alloggio, esistono numerose disposizioni cui l'Italia è tenuta a conformarsi che tutelano il diritto all'alloggio e legano in particolar modo il diritto all'abitazione all'istituto familiare. Se ne citano alcuni qui di seguito:

- Art. 25, comma 1, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che dispone che ogni individuo ha diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute ed il benessere proprio e della propria famiglia con particolare riguardo al diritto all'abitazione⁽⁶⁾;

- La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, firmata a New York il 20 novembre 1989 (ratificata e resa esecutiva a seguito della legge 27 maggio 1991), che impone agli Stati di

6 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, art. 25, c.1: "Ogni individuo ha il diritto ad un tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari, ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in ogni altro caso di perdita dei mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà".

adottare adeguati provvedimenti per aiutare i genitori o le altre persone aventi la custodia del fanciullo ad attuare il "diritto di ogni fanciullo ad un livello di vita sufficiente per consentire il suo sviluppo fisico, mentale, spirituale, morale e sociale e ad offrire, se del caso, un'assistenza materiale e programmi di sostegno, in particolare per quanto riguarda l'alimentazione, il vestiario e l'alloggio"⁽⁷⁾.

- Art. 11, comma 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, firmato a New York il 16 dicembre 1966 (ratificato e reso esecutivo a seguito della legge 25 ottobre 1977, n. 881) che impegna gli Stati a riconoscere e attuare il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia, che includa alimentazione, vestiario e alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita⁽⁸⁾;

Il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali istituito dall'ECOSOC nel 1985 e con fun-

7 Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo, art.27, c.3.

8 Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, art.11, c.1: "Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la loro famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso".

zione di supervisione del Patto, nel commento generale n. 4 sul diritto ad un'abitazione adeguata, ricorda la mancanza di una definizione largamente accettata e riconosciuta dell'insieme dei diritti ricompresi nel diritto all'abitazione ma elenca alcuni dei diritti riconosciuti a ciascun individuo nel diritto internazionale:

1) Sicurezza legale del possesso. A tutte le persone deve essere garantita protezione legale contro sfratti illeciti, molestie ed altri pericoli. Agli Stati partecipanti è richiesto di prendere misure immediate per assicurare sicurezza legale del possesso a quanti non godono di tale garanzia, dopo una approfondita consultazione con la persona danneggiata;

2) Disponibilità di servizi ed infrastrutture;

3) Diritto ad un accesso sostenibile alle risorse comuni, acqua potabile, energia per cucinare, riscaldare ed illuminare, servizi sanitari e di lavanderia, immagazzinamento del cibo, raccolta dei rifiuti, fognature e servizi di emergenza;

4) Adeguata offerta di abitazioni. La soddisfazione di altri bisogni essenziali non deve essere compromessa dai costi associati all'abitazione. Sussidi per l'abitazione dovrebbero essere a disposizione di quanti non siano in condizione di ottenerne una e gli inquilini dovrebbero esser protetti da livelli degli affitti irragionevoli.

5) Abitabilità della casa. Abitazioni adeguate implicano che agli abitanti vengano assicurati spazi adeguati, che siano protetti dagli elementi e da altri pericoli per la salute quali rischi strutturali ed agenti infettivi. La sicurezza fisica degli occupanti deve esser garantita.

6) Accessibilità dell'abitazione. Quanti hanno diritto ad una casa adeguata debbono anche esser capaci di ottenere accesso ad essa. Gruppi svantaggiati (quali anziani, bambini, persone con handicap fisici, persone che abbiano problemi medici cronici, malati mentali, vittime di disastri naturali, persone che risiedano in aree a rischio di disastri ed altri gruppi) debbono aver garantito un qualche grado di considerazione prioritaria nella sfera abitativa.

7) Localizzazione adeguata. Le abitazioni debbono trovarsi in località che permettano di usufruire di possibilità lavorative, servizi sanitari, scuole, centri per la cura dei bambini ed altre strutture sociali. Le abitazioni non debbono essere situate in aree nelle quali l'inquinamento ponga a rischio il diritto alla salute.

8) Abitazioni culturalmente adeguate. Case adeguate debbono consentire l'espressione di identità e diversità culturali. Lo sviluppo della modernizzazione nella sfera abitativa non deve sacrificare la dimensione culturale della casa.

Il diritto ad un alloggio adeguato è previsto anche da altre convenzioni⁹.

In Italia vige anche la disciplina del diritto all'abitazione sancito dalla Carta sociale europea revisionata, promossa dal Consiglio d'Europa, firmata a Strasburgo il 3 maggio 1996. L'art. 30 della Carta sancisce il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, per rendere effettivo il quale gli Stati si impegnano da una parte "a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie" e dall'altra "a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso". L'art. 31 della Carta, al fine di garantire l'effettivo esercizio del diritto all'abitazione, impegna gli Stati a prendere misure con lo scopo di favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente per tutti, prevenire e ridurre lo status di "senza tetto" allo scopo di eliminarlo gradualmente, e rendere il costo dell'abitazione accessibile per le persone che non dispongono di risorse sufficienti.

⁹ Convenzione internazionale per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (art. 5), Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (art. 14), Dichiarazione sul diritto allo sviluppo (art. 8).

Rispetto alla questione dell'accesso alla casa per i Rom, l'Italia è stata condannata con la decisione del Comitato europeo dei Diritti sociali (Centro Europeo per i Diritti dei Rom (ERRC), reclamo n. 27/2004) del 7 dicembre 2005, emanata a seguito di un reclamo presentato da associazioni di Rom. In occasione di questa decisione, il Comitato ha ricordato che l'art. 31 mira alla prevenzione dello stato di senza casa e delle sue conseguenze avverse sulla sicurezza personale e la salute dell'individuo: il diritto all'abitazione assicura l'inclusione sociale e l'integrazione degli individui nella società e contribuisce all'abolizione di disuguaglianze socio-economiche.

Di conseguenza, afferma il Comitato, garantire l'accesso ad abitazioni adeguate significa garantire abitazioni che abbiano una struttura solida e che siano sicure dal punto di vista igienico e della salute, cioè in possesso di tutti i servizi necessari (acqua, elettricità, riscaldamento, strutture igieniche), non affollate e a norma di sicurezza. Perciò il Comitato afferma chiaramente che l'assegnazione temporanea di un rifugio non può essere considerata una misura adeguata, e ciascun individuo deve essere provvisto di abitazione adeguata entro un ragionevole periodo di tempo. Il Comitato ha ricordato poi che la parte V, art. E della Carta Sociale contiene una clausola espressa che vieta ogni forma di discriminazione basata sulla razza, sul sesso, sul colore della pelle, sulla lingua, sulla religione, sull'ascendenza nazionale o sull'origine sociale,

sull'appartenenza ad una minoranza nazionale ecc., e stabilisce l'obbligo di assicurarsi che, in assenza di giustificazioni obiettive e ragionevoli ogni gruppo con caratteristiche particolari, inclusi i Rom e Sinti, benefici nella pratica dei diritti contenuti nella Carta.

Sulla base di questa analisi, il Comitato ha concluso che il Governo italiano, persistendo nella sua pratica di mettere i Rom e i Sinti nei campi, ha fallito nel prendere in considerazione tutte le differenze rilevanti, non avendo preso misure adeguate per assicurarsi che essi abbiano accesso ai diritti e ai benefici collettivi che devono essere disponibili per tutti. L'Italia, dunque, è stata considerata "colpevole" soprattutto per la sua inazione, cioè per non aver previsto adeguate misure e per non aver messo le autorità locali nella condizione di adempiere efficacemente alle loro responsabilità nell'ambito della tutela del diritto all'alloggio di Rom e Sinti (violazione del combinato disposto degli artt. 31 ed E [parte V])⁽¹⁰⁾. Sulla base delle stesse disposizioni, il Comitato ha ritenuto anche illegittima la pratica degli sgomberi forzati, delle minacce di allontanamento, la distruzione sistematica di proprietà e l'invasione

delle abitazioni dei Rom e dei Sinti da parte delle autorità italiane. Il Comitato ha inoltre posto l'accento sull'obbligo degli Stati Parte di adottare misure appropriate per la costruzione di alloggi sociali ed ha richiamato l'attenzione sulla necessità di assicurare la non discriminazione nell'accesso di gruppi svantaggiati alle abitazioni di edilizia pubblica. L'Italia, come ogni Stato parte della Carta Sociale, è dunque vincolata al principio di eguale trattamento per i Rom e i Sinti per quanto riguarda l'accesso ad abitazioni pubbliche, ma il Governo italiano non è stato in grado di fornire in questi anni informazioni idonee a provare che la parità nel diritto di accesso sia effettivamente messa in pratica e che i criteri che regolano l'accesso ad abitazioni di edilizia pubblica non siano discriminatori.

Il Comitato ha concluso all'unanimità che la scarsità e l'inadeguatezza dei campi sosta per Rom e Sinti nomadi costituisce una violazione dell'art. 31 c.1 della Carta, letto congiuntamente all'art. E, che gli sgomberi forzati e le altre sanzioni ad essi associati costituiscono una violazione dell'art. 31 c.2 letto congiuntamente all'Art. E, che la mancanza di soluzioni abitative stabili per Rom e Sinti costituisce una violazione dell'art. 31 c.1 e dell'art. 31 c.3 della Carta, letti congiuntamente all'art. E.

Sulla base di questa condanna il Consiglio d'Europa ha chiesto al Governo italiano:

- di rendere noti i progressi realizzati al fine di

10 Per un'analisi degli obblighi e della giurisprudenza relativi al godimento del diritto all'alloggio con particolare riferimento alla problematica degli sgomberi, si vedano Livio Neri, "I profili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi", Atti del convegno internazionale ASGI La condizione dei Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010; Antonio Tosi, "Le politiche abitative per i Rom e i Sinti" (op. cit.).

garantire un'offerta quantitativa e qualitativa di alloggi idonea a soddisfare i bisogni dei Rom e di spiegare come le autorità locali si siano impegnate ad adempiere gli obblighi loro incombenti a questo riguardo;

- di indicare le misure adottate per garantire che le procedure di sfratto (o espulsione) siano svolte nel rispetto della dignità delle persone coinvolte e che siano garantite soluzioni alternative di rialloggio;
- di conoscere le misure prese per migliorare le condizioni abitative dei Rom al fine di garantire soluzioni abitative permanenti, inclusa la possibilità di accedere concretamente agli alloggi popolari, tenendo in considerazione la loro particolare situazione;
- di indicare, ove possibile, i dati statistici diretti a consentire una valutazione concreta dei progressi realizzati al riguardo.

Da parte dello Stato, tuttavia, fino ad oggi è mancata un'adeguata risposta.

2.3. L'Unione europea e l'inclusione socio-abitativa dei Rom: politiche, strategie e iniziative

L'Europa guarda al prossimo decennio pianificando una strategia di sviluppo economico e oc-

cupazione che punta sulla riduzione dei fenomeni di povertà e di esclusione sociale. È la Strategia Europa 2020, che ha una forte dimensione di inclusione sociale. L'obiettivo è particolarmente pertinente per le popolazioni Rom e si insedia su un quadro normativo ricco e armonizzato.

L'Europa ha infatti promosso 10 principi fondamentali comuni per l'inclusione dei Rom, definiti dalla piattaforma europea e condivisi dal Consiglio europeo dei ministri per l'occupazione e gli affari sociali nel giugno 2009. I principi prevedono la definizione di politiche costruttive, pragmatiche, e non discriminatorie; l'individuazione di iniziative esplicite, ma non esclusive; un approccio interculturale; l'inserimento nella società; la consapevolezza del ruolo delle donne; il trasferimento di interventi e pratiche tra i diversi Paesi; l'utilizzo di strumenti comunitari, compresa l'applicazione della legislazione e l'uso dei Fondi strutturali; il coinvolgimento delle autorità locali e regionali; il coinvolgimento della società civile e la partecipazione attiva dei Rom in ogni parte di questo processo, sia a livello nazionale che a livello europeo.

A livello europeo, sono tre le fonti primarie di norme sulla non-discriminazione:

1. le leggi internazionali per i diritti umani
2. la legislazione europea
3. la legislazione nazionale

Nella legislazione internazionale per i diritti umani, come abbiamo visto, l'uguaglianza davanti alla legge e la protezione dalle discriminazioni sono considerate diritti universali. Parimenti, nella legislazione europea la non-discriminazione è uno dei principi cardine che guida le iniziative politiche e giuridiche. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali è divenuta vincolante. L'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ispirato dall'articolo 13 dei precedenti Trattati, sancisce il principio di non discriminazione, vietando ogni fonte di discriminazione fondata su sesso, razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età o orientamento sessuale e anche di nazionalità nell'ambito dell'applicazione dei Trattati.

Il Trattato fornisce quindi alla Commissione europea il potere di combattere la discriminazione, basata sulle differenti motivazioni, con strumenti normativi o interventi. A livello normativo, tra gli strumenti più importanti si annoverano la Direttiva sull'uguaglianza razziale (2000/43/EC) e la Direttiva sull'uguaglianza per l'occupazione (2000/78/EC). La prima Direttiva è stata adottata nel giugno 2000, con l'obiettivo di implementare il principio di trattamento equo tra persone, indipendentemente dall'origine

etnica o razziale negli ambiti dell'occupazione, educazione, protezione sociale (inclusa la sicurezza sociale e la salute), vantaggi sociali e accesso ai beni e ai servizi, inclusa l'abitazione.

Nel novembre dello stesso anno, è stata adottata anche la Direttiva 2000/78/EC sull'uguaglianza nell'impiego, che fornisce un quadro generale per combattere la discriminazione dovuta alla religione o alla fede, alla disabilità, all'età o all'orientamento sessuale per quel che riguarda l'occupazione. In ottemperanza a queste due direttive, gli Stati europei hanno l'obbligo di proibire la discriminazione diretta o indiretta sulla base della razza, dell'etnia, della religione o fede, della disabilità, dell'età e dell'orientamento sessuale nell'ambito del lavoro nel settore pubblico e privato. Inoltre, la Direttiva sull'uguaglianza razziale sollecita gli Stati europei a creare organi specializzati per promuovere un trattamento egualitario di tutte le persone, senza alcun tipo di discriminazione dovuta all'origine razziale o all'etnia. Il criterio della non-discriminazione delle minoranze etniche è uno dei criteri di Copenhagen che le nazioni candidate all'allargamento devono soddisfare per poter entrare nell'Unione europea.

Il compito principale dell'esecutivo comunitario è quello di convincere le istanze decisionali competenti a tutti i livelli a tradurre le comunicazioni e le raccomandazioni europee in azioni concrete negli Stati membri e nelle comunità

locali. Gli strumenti che l'UE ha a disposizione per facilitare l'accesso all'istruzione, alla formazione, ai lavori di qualità, e per migliorare la situazione nelle zone dove vivono le comunità marginalizzate sono i Fondi strutturali, il metodo aperto di coordinamento, le iniziative della strategia Europa 2020 e la politica d'allargamento dell'Unione europea verso i Paesi dei Balcani occidentali nell'ex-Jugoslavia e in Albania.

Nell'intenzione delle istituzioni, ogni programma utile all'inclusione dei Rom dovrebbe poter ottenere il sostegno del finanziamento dai Fondi strutturali. La Commissione ha espresso più volte con forza il desiderio di rafforzare l'impatto dei Fondi strutturali dell'UE, in particolare del Fondo Sociale Europeo (FSE) e del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR), nella promozione dell'inclusione sociale dei Rom. In questa direzione va anche la decisione del Parlamento europeo che ha approvato nel maggio 2010 la proposta della Commissione, concordata previamente con tutti gli Stati UE, di utilizzare i finanziamenti regionali europei per migliorare le condizioni abitative delle comunità emarginate, tra cui quella dei Rom. Le nuove misure estendono il campo d'intervento del FESR agli interventi abitativi a favore delle comunità emarginate in tutti gli Stati dell'UE, Italia compresa. La modifica riguarda dunque esplicitamente, anche se non esclusivamente, progetti attuati dalle autorità pubbliche per la popolazione Rom e prevede la sostituzione del-

le case attuali nonché la costruzione di case nuove, sia in ambito rurale che urbano.⁽¹¹⁾

Le politiche europee danno quindi impulso alle legislazioni nazionali che presentano diversi esempi di leggi contro la discriminazione in settori differenti, legati alle competenze attribuite a livello dei singoli Stati tra cui anche quelle in materia di politiche abitative.

I recenti rapporti (2009 e 2010) dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)⁽¹²⁾ contengono raccomandazioni affinché gli Stati membri prestino maggiore attenzione alla questione della segregazione residenziale e alle mediocri condizioni di alloggio dei Rom.⁽¹³⁾ L'obiettivo è quello di intensificare gli sforzi per migliorare l'informazione dei Rom sui loro diritti

11 Si veda Matteo Fornara, "I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei rom e dei Sinti elaborati dagli Organismi dell'Unione europea", in *Atti del convegno internazionale La condizione dei Rom e Sinti in Italia*, Milano 16-18 giugno 2010, organizzato dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), <http://rom.asgi.it/index.php?p=relazioni>

12 Istituita con un Regolamento n. 168/2007 del Consiglio dell'Unione europea del 15 febbraio 2007 con l'obiettivo "di fornire alle competenti istituzioni, organi, uffici e agenzie della Comunità e agli Stati membri, nell'attuazione del diritto comunitario, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti quando essi adottano misure o definiscono iniziative nei loro rispettivi settori di appartenenza" (art.2 Regolamento).

13 Si veda il sito dell'Agenzia: <http://fra.europa.eu>

e coinvolgerli nella programmazione ed attuazione delle politiche abitative. L'Agenzia denuncia anche alti tassi di segregazione, talvolta a seguito di deliberate scelte politiche compiute dalle autorità locali e/o dai governi nazionali in molti Stati membri (non solo in Italia ma anche in Bulgaria, Repubblica Ceca, Spagna, Finlandia, Francia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Svezia e Gran Bretagna, cioè in sedici Paesi su ventisette).

I rapporti indicano la possibile strada che gli Stati dovrebbero seguire per un'inversione della tendenza in atto: adottare misure positive, in particolare a favore di condizioni "culturalmente adeguate" e di condizioni abitative accettabili; provvedere alla raccolta regolare di dati disaggregati, utilizzabili e significativi da un punto di vista etnico, in merito alla situazione degli alloggi di Rom e "Travellers"; garantire che gli organismi specializzati, come gli equality bodies, siano dotati di risorse adeguate per assolvere i compiti assegnati; intensificare gli sforzi per accrescere la sensibilizzazione e garantire le informazioni adeguate sulla legislazione in materia di antidiscriminazione e sulle possibilità di ricorso. L'Agenzia ha evidenziato inoltre anche le responsabilità delle istituzioni e delle comunità Rom esortando le prime a garantire un collegamento dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea con l'attuazione di programmi di pari opportunità e di desegregazione negli alloggi e le seconde ad un'attiva e responsabile parteci-

pazione nella programmazione, nell'attuazione e nell'esame delle politiche abitative. La partecipazione attiva delle comunità Rom, come dimostrano diverse buone pratiche attuate a livello europeo e anche in Italia, rappresenta nella maggior parte dei casi un pre-requisito del buon esito di un progetto o di un'iniziativa, alla cui base ci deve essere sempre un confronto con le comunità interessate che invece troppo spesso sono semplici "oggetti" di politiche e interventi, e non interlocutori.

Nell'insieme dell'Unione, è continuata negli ultimi anni la discriminazione in materia di accesso all'abitazione, che ha riguardato principalmente i Rom i quali risultano fortemente svantaggiati sia per quanto riguarda gli alloggi privati sia per quanto riguarda le case popolari o social houses. Quanto all'Italia, il rapporto sottolinea che "i tassi di discriminazione relativamente elevati riferiti da tutti i gruppi di intervistati suggeriscono un problema specifico di questo Paese in questo settore". In particolare, sulle condizioni abitative dei Rom l'Agenzia ha pubblicato alla fine del 2009 il rapporto speciale sulle condizioni abitative dei Rom nell'Unione europea ⁽¹⁴⁾. Il documento è un rapporto com-

14 Ai dati forniti dai National Focal Points ne sono stati aggiunti alcuni dall'inchiesta EUMIDIS svolta nei sette Paesi dell'UE che ospitano le più numerose comunità Rom, cioè la Bulgaria, la Repubblica Ceca, la Grecia, l'Ungheria, la Polonia, la Romania e la Slovacchia, ma non in Italia.

parativo sulle condizioni abitative dei Rom, Sinti e altri gruppi e sottogruppi di riferimento nell'Unione europea, che si fonda su dati relativi al periodo 2000-2009. La situazione dei Rom è esaminata sulla base di quelli che, alla luce del diritto internazionale ed europeo, sono considerati gli elementi costitutivi di una condizione abitativa "sufficiente": la sicurezza di poter occupare legalmente un alloggio; l'esistenza di servizi e infrastrutture; la possibilità di pagare (cioè l'accessibilità dei costi); l'abitabilità dell'alloggio; la facilità dell'accesso; la collocazione in luoghi ove esistano possibilità di lavoro, servizi sanitari, istituti scolastici, centri di assistenza per l'infanzia; rispetto del contesto culturale.

Nel rapporto si osserva come la politica mirata a proporre degli accampamenti per le popolazioni Rom si fonda su una concezione erronea di questa popolazione, considerata a torto "nomade". Viceversa, secondo un'inchiesta del 2008, il 75% dei Rom in Europa vivono nel luogo della loro attuale dimora da almeno quattro anni, e la durata media del soggiorno in un campo è di circa 7 anni e mezzo. Tra i casi di "buone pratiche", il rapporto cita anche due progetti italiani (Città Sottili di Pisa e il campo "Sucar Plaza" di Gualtalla) che sono riusciti a creare innovazione nella gestione operativa e strategica delle politiche di inclusione sociale rivolte ai rom cercando (e trovando) la collaborazione dei diretti interessati, mettendo al centro del progetto i bisogni reali delle persone come per esempio l'accesso

ai servizi pubblici, all'occupazione e all'educazione, a forniture di acqua, elettricità e gas.

Le parola chiave per far funzionare l'ingranaggio delle politiche di inclusione, che hanno già a disposizione una gran parte degli strumenti necessari, è "collaborazione interistituzionale" a livello europeo, nazionale e locale, e "collaborazione multi-stakeholder" tra istituzioni, organizzazioni specializzate e comunità rom.

3. Verso un mix delle soluzioni abitative

In Italia, a partire dagli anni '90 e poi in maniera più accelerata dopo il 2007, vi è stato un netto peggioramento delle condizioni di contesto, caratterizzato da una parte da un degrado socio-abitativo sempre più evidente, dall'altra dall'inasprimento delle tensioni e dal ricorso sempre più frequente ad una stereotipizzazione da parte dei Media e di alcune forze politiche sempre più discriminatoria nei confronti dei Rom e dei Sinti. Si tratta di una situazione che ha un impatto negativo sulla capacità delle autorità pubbliche di elaborare politiche e iniziative in grado di migliorare le condizioni abitative di questi gruppi. In generale, l'approccio marcatamente securitario che ha caratterizzato le più recenti iniziative danno la misura dell'assenza di una strategia olistica che miri a trovare soluzioni condivise partendo da un approccio più strettamente "sociale". Sgomberi, riduzione degli insediamenti abusivi, presidii, sono pratiche per definizione "negative", che tendono a imporre dei divieti o degli obblighi, ma che dimostrano scarsa efficacia:

- nel definire soluzioni efficaci per la ricollocazione delle persone sgomberate
- nella costruzione di relazioni positive tra il mondo dei "gagè" e quello delle comunità "nomadi"

Nonostante siano oggi evidenti i motivi per cui è necessario cercare reali alternative al campo nomadi, in questa congiuntura la linea prevalente è ancora la replica di soluzioni temporanee e "a parte", cioè disegnate in maniera specifica per questi gruppi. Come afferma Tosi, vi è una "incompatibilità tra progetti per l'integrazione ed estremismo securitario, e su questo conviene lavorare, a partire da una ricostruzione del discorso pubblico"¹. Oggi, la gamma delle possibili soluzioni non si può limitare ad un solo modello di intervento, ma deve contemplare le diverse opzioni che si presentano ai decisori e ai soggetti attuatori delle politiche.

1 Antonio Tosi, "Le politiche abitative per i Rom e i Sinti", *op. cit.*

3.1. Misure speciali e misure comuni

Si può dire che sul tappeto vi siano due grandi tipologie di possibili interventi: le misure speciali e le misure comuni. Le misure speciali si associano a forme abitative specifiche, sono concepite con un intento puntuale e sono indirizzate a destinatari specifici, in questo caso alle famiglie di Rom e Sinti che vivono nei campi. Le misure comuni sono quelle rivolte a tutta la popolazione su di una base normativa generale.

Le misure speciali sono a volte necessarie, specialmente quando si ha a che fare con un tema “speciale” come quello dell’emergenza abitativa di Rom e Sinti in Italia. Bisogna però ricordare che la questione Rom, che ha sempre presentato caratteristiche peculiari trattandosi di una minoranza etnica non caratterizzata territorialmente ma sparsa su tutto il continente europeo (e non solo), sotto il profilo del disagio abitativo è diventata “speciale”, in Italia, soprattutto a causa della persistente politica di campizzazione. Si è trattato di tentativi disomogenei di trovare delle soluzioni contingenti ad un problema non solo persistente, ma che oggi mostra proporzioni sempre più vaste (sebbene queste siano poi enfatizzate dai Media e da una certa retorica politica). La campizzazione e molte delle misure specifiche che sono seguite ai primi provvedimenti adottati dai comuni (che di fatto hanno tollerato o creato delle aree ad alto tasso di marginalità all’interno delle loro stesse aree urbane), rappre-

sentavano tuttavia uno dei modelli possibili di intervento (quello che è stato in qualche modo adottato, pur senza che vi fosse una vera scelta a livello nazionale), non quello necessario.

In termini generali, si può dire che le misure “speciali” siano separate dalle misure comuni sul piano normativo perché riposano soprattutto su ragioni di controllo sociale e di garanzia della pubblica sicurezza. Tra queste misure, si possono annoverare il D.P.C.M. di dichiarazione dello stato di “emergenza nomadi” e le successive ordinanze. Queste misure sono oggi prevalenti rispetto allo sviluppo di nuovi strumenti e servizi pubblici ordinari, caratterizzati invece da un approccio sociale e sistemico. Tipologie di misure “comuni” sono, ad esempio, l’inserimento in alloggi pubblici attraverso un incremento dell’edilizia sociale e le facilitazioni previste per la casa dalle generali politiche abitative, i cui strumenti potrebbero essere promossi ed adattati al fine di contribuire a migliorare la situazione, ad esempio potrebbero essere declinati in modo tale da consentire l’adozione di misure di facilitazione all’accesso ai terreni privati e la previsione di sostegni finanziari per l’acquisto di roulotte e di terreni familiari. Oggi, però, sussiste una forte carenza di misure e di investimenti in materia di costruzione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di alloggi su microaree di proprietà privata nel nostro attuale ordinamento, misure “comuni” che potrebbero contribuire positivamente alla risoluzione di molte situazio-

ni complicate ma che da sole non basterebbero a risolvere la c.d. “emergenza nomadi”.

In realtà, il ricorso a misure ad hoc in merito alla questione Rom si rende per molti aspetti necessario, ma è bene che queste non siano separate dal corpo delle politiche sociali e che prendano in considerazione le ricadute “sociali” dei loro effetti. La vera questione non è quindi tanto quella di negare l’utilità e la legittimità di misure specifiche, bensì “di articolarle e integrarle nel quadro delle misure e delle norme comuni”⁽²⁾. In realtà, si può affermare che oggi, per rimediare alle distorsioni sociali che il modello dei campi ha favorito, non si possano escludere dal comparto delle politiche possibili né interventi speciali, né misure comuni ma è necessario che tutti questi interventi trovino una sistemazione logica in un quadro nazionale ampio e condiviso che abbia come priorità l’inclusione sociale delle popolazioni Rom attraverso il superamento della politica dei campi.

Non è tanto la misura o tipologia abitativa (ordinaria o specifica) a rilevare, quanto il soddisfacimento del diritto ad un alloggio dignitoso quale richiamato nelle numerose convenzioni internazionali citate, che significa soprattutto poter disporre di uno spazio domestico/familiare che non sia imposto, ma scelto o quanto meno condiviso

2 Antonio Tosi, “Le politiche abitative per i Rom e i Sinti”, *op. cit.*

dai destinatari dell’intervento. Tipologie abitative sia ordinarie che specifiche possono entrambe, a seconda dei casi, garantire questo diritto.

Non mancano gli strumenti e le opzioni abitative:

- Abitazioni ordinarie pubbliche (edilizia sociale)
- Abitazioni ordinarie private di cui sostenere l’acquisto con strumenti di accesso e agevolazione al mutuo
- Abitazioni ordinarie private di cui sostenere l’affitto con incentivi pubblici
- Autocostruzioni accompagnate da progetti di inserimento sociale
- Affitto di casolari in disuso di proprietà pubblica
- Aree di sosta per i gruppi che hanno uno stile di vita itinerante
- Regolarizzazione della presenza di roulotte in aree agricole di proprietà di famiglie Rom e Sinte
- in via transitoria, il miglioramento dei campi

Tutti questi strumenti possono rappresentare soluzioni valide, a seconda dei differenti contesti. Il miglioramento dei campi, in via del tutto transitoria, può costituire un possibile modello di intervento limitato ad alcune esperienze ma

dovrebbe poi essere seguito dalla sistematizzazione di strategie e misure che puntino a risolvere il problema più alla radice e che consentano di rompere l'isolamento geografico-spaziale e socio-culturale, oltre che quello economico, delle popolazioni Rom.

3.2. Il ricorso alla casa ordinaria e all'edilizia sociale pubblica

Riguardo alle abitazioni ordinarie, normalmente l'accesso al bene primario della casa, oltre ad essere un diritto riconosciuto, è fondamentale per consentire quella che può essere definita una "autonomia relazionale" della vittima del disagio e migliorare la coesione socio-economica nei contesti locali: la casa è un domicilio, un luogo di ristoro e tranquillità, un centro di interessi familiari e sociali e quindi, come tale, rappresenta quel nucleo di stabilità necessario (ma non sufficiente) per incontrare "l'altro", cioè la comunità locale dei residenti. L'abitazione è la premessa necessaria per sviluppare ed accrescere, da una parte, le opportunità di inserimento socio-economico nei contesti territoriali d'insediamento, dall'altra "le possibilità di interazione culturale con i soggetti della rete territoriale" (Dorr, Faist, 1997; Dell'Olio, 2004). Si può affermare che oggi questo valore della casa non appartenga solo ai gagé ma sia applicabile anche alla maggioranza delle comunità Rom e Sinti in Italia, anche se questa affermazione non

ha carattere universale e deve fare i conti soprattutto con le consuetudini abitative di alcuni gruppi, consuetudini peraltro derivanti dall'imposizione storica del modello di campizzazione. In Italia, la crisi del mercato abitativo e, più in generale, la carenza di risorse dedicate all'housing sociale in Italia negli ultimi anni, insieme all'accresciuta pressione demografica dei migranti, compresi quelli provenienti dalla Romania, hanno contribuito ad accrescere il disagio abitativo. Quest'ultimo, in realtà, non interessa solo le fasce marginali o irregolari dei migranti, ma ha carattere più diffuso e riguarda non solo l'assenza dell'abitazione (homelessness), ma anche una cattiva qualità dell'abitazione (sovraffollamento, case fatiscenti, scarsità dei servizi interni, precarietà dello status abitativo).

Su di un piano generale, la capacità di ospitalità delle città italiane nei confronti di nuove e vecchie forme di marginalità sociale ha fatto pochi progressi negli ultimi anni e comunque è cresciuta in misura proporzionalmente inferiore rispetto alla domanda abitativa. Si stima che nel 2009 fossero circa 600mila le domande di alloggio residenziale pubblico giacenti presso gli uffici preposti degli 8100 comuni italiani (Cecchi, 2009). Non è dunque un caso che il tema della residenzialità sociale stia tornando d'attualità in Italia (Dexia-Censis-FederCasa, 2008; Anci, 2010), come dimostra l'attenzione dimostrata dai comuni italiani verso queste problematiche e la richiesta, proveniente da più parti, di aumentare

(quantitativamente) e migliorare (qualitativamente) l'offerta di edilizia residenziale pubblica. Da questo punto di vista, i dati indicano chiaramente che l'Italia è uno dei paesi europei che spendono di meno, sul complesso delle spese di natura sociale, per l'edilizia residenziale pubblica (Minelli, 2004; Poggio, 2006) e, più in generale, per le politiche abitative. L'Italia spende per queste ultime lo 0,1% sul complesso delle spese di welfare, contro l'1% della Germania, il 2,9% della Francia e il 5,6% della Gran Bretagna. Si tratta di un dato indicativo di una carenza di politiche e di risorse destinate alla casa, che mette a nudo le difficoltà del nostro Paese nel rispondere al diffuso disagio abitativo e alle sfide sociali che esso comporta, ivi compresa quella dell'inclusione sociale e abitativa dei Rom e dei Sinti.

Il fatto che negli ultimi anni si siano registrati, in termini assoluti, sempre più immigrati tra i beneficiari dell'edilizia sociale, ha fornito poi il pretesto ad un certo tipo di retorica politica, che ha voluto vedere in questa circostanza una "competizione" tra i cittadini italiani e quelli stranieri. In realtà questo dato è quasi sempre in linea con il trend demografico ed anzi nella maggior parte dei capoluoghi la percentuale dei migranti sui beneficiari di un alloggio residenziale pubblico è inferiore alla quota dei migranti sulla popolazione cittadina. Il dato va analizzato inoltre alla luce della carenza degli interventi di edilizia residenziale pubblica dagli anni '90 in poi: il conflitto viene indirizzato verso gli immi-

grati, "tralasciando l'insufficienza delle politiche e delle risorse destinate alla casa, vero nodo delle difficoltà abitative delle famiglie italiane e immigrate" (Fondazione Michelucci, 2009).

In assenza di adeguate risorse da utilizzare per l'edilizia sociale, il ricorso all'abitazione ordinaria come possibile soluzione per l'emergenza abitativa delle popolazioni nomadi resta, nel nostro Paese, un fatto raro. La scarsità dell'offerta di edilizia sociale in Italia mette in luce la necessità di intervenire con maggiore convinzione attraverso politiche e stanziamenti di risorse adeguati a tutti i livelli della governance: nazionale, regionale e locale. La carenza dell'offerta di alloggi ha un impatto su tutte le fasce di popolazione svantaggiate e in particolare sui Rom e sui Sinti, il cui problema abitativo potrebbe trarre enorme giovamento da un programma nazionale di rilancio dell'edilizia sociale. Questo consentirebbe di adottare nell'ambito di misure comuni delle soluzioni che superano la logica segregativa e assimilazionistica propria dei campi e contribuirebbe a diffondere l'idea che la cultura abitativa dei Rom non è rappresentata unicamente dal campo, dalle roulotte e dalle baracche.

Il ricorso alla casa ordinaria è dunque possibile e auspicabile, anche se la ricollocazione nelle abitazioni per le persone provenienti dai campi è sempre un percorso tortuoso e lungo, che necessita di un programma di accompagnamento idoneo all'inserimento socio-culturale (scolariz-

zazione, incoraggiamento alle relazioni con la comunità dei residenti) e soprattutto lavorativo (possono essere in questo caso utili strumenti come le borse lavoro e corsi di formazione) degli interessati. Dal campo non si esce per decreto, ma attraverso uno sforzo di collaborazione tra le istituzioni e le organizzazioni “sociali” (ONG, associazioni, cooperative sociali, diocesi ecc.) indirizzato al bene comune che riesca ad intessere una rete sociale nella quale il Rom, o il Sinto, non si senta prigioniero, ma cittadino.

Nella pratica, molte esperienze confermano che il ricorso alla casa ordinaria è uno strumento possibile e che può funzionare bene ma ci dicono anche che è necessaria molta accortezza nei processi di accompagnamento. Sono stati registrati infatti anche molti casi negativi, dovuti il più delle volte a modalità sbagliate o alla mancata presa in considerazione delle attitudini abitative dei destinatari degli interventi.

La questione più spinosa riguarderebbe la difficoltà di gestire le relazioni familiari (di famiglie spesso “allargate”) nell’ambito di abitazioni che non sarebbero “culturalmente” adeguate a quel tipo di organizzazione sociale. In realtà, a dispetto del fatto che in alcuni casi potrebbe essere preferibile ricorrere a tipologie diverse da quella ordinaria (insediamenti su terreni/aree di proprietà, microaree, costruzioni del tipo casolare su terreni agricoli), il ricorso a questa soluzione sembra essere preferibile per i vantaggi che può

portare nel lungo periodo in termini di efficacia nell’integrazione perché più idonea delle altre a rompere l’isolamento territoriale degli individui appartenenti alle comunità interessate.

Ad oggi, tuttavia, vi è la grande difficoltà di fare i conti con la carenza di alloggi sociali e quindi il ricorso all’abitazione ordinaria come unica policy atta a ridurre il degrado abitativo non è possibile perché si tratta di un intervento che non è applicabile su vasta scala. Delle domande di alloggio residenziale giacenti oggi nei comuni, si stima infatti che una parte non rilevante riguardi le comunità nomadi, tranne in alcune regioni dove le comunità Rom sono costituite da individui già storicamente sedentarizzati e con la cittadinanza italiana, come l’Abruzzo e il Molise (Rom abruzzesi), dove il ricorso all’abitazione ordinaria è la norma.

3.3. Sostegno pubblico all’affitto, auto-costruzione, microaree e miglioramento dei campi

Per quanto riguarda il sostegno pubblico all’affitto di abitazioni private, 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 esposti alla cosiddetta “discriminatory charge”, cioè ad una maggiorazione dei canoni di locazione rispetto a quelli pagati dai cittadini

italiani per abitazioni di pari qualità, fenomeno diffuso nella maggioranza delle aree urbane nell'Unione europea per tutti gli stranieri (EUMC, 2007) e che si ritiene sia applicabile anche alla minoranza Rom. Il ricorso alle case ordinarie attraverso edilizia sociale per Rom e Sinti deve fare i conti inevitabilmente con questi problemi, con l'aggravante che il tasso di discriminazione nei loro confronti è il più elevato tra tutte le categorie etniche presenti sul territorio europeo. Alla soluzione del sostegno all'affitto risulta preferibile, per i motivi sopraesposti, quella dell'agevolazione dei mutui per l'acquisto della casa, una soluzione che consentirebbe di accedere alla proprietà della stessa e quindi ad una stabilità e ad una responsabilizzazione dell'abitare⁽³⁾.

Per quanto riguarda l'auto-costruzione o ristrutturazione di case da parte dei gruppi Rom e Sinti, diversi casi dimostrano come i progetti di auto-recupero, per avere successo, debbano essere accompagnati da interventi di inclusione sociale più ampi e dalla creazione di un sistema-comunità⁽⁴⁾. Dal momento che la struttura familia-

re delle popolazioni Rom e Sinte si caratterizza per la presenza di "famiglie allargate" e il nucleo abitativo tipico di queste comunità è spesso – ma non sempre – più ampio di quello costituito dalla tipica famiglia nucleare italiana, ne deriva una diversa considerazione delle possibili soluzioni di alloggio per le famiglie Rom e Sinti in condizioni di disagio anche con riferimento a questo tipo di progetti: l'uscita dal campo non deve necessariamente portare ad una reinterpretazione del tipo di organizzazione familiare, anzi dovrebbe assecondarne la tipicità attraverso modelli di intervento condivisi e possibilmente intenzionali. È in questa direzione che si sono mossi alcuni progetti interessanti attuati in Italia, così come in quella della creazione di microaree attrezzate con servizi igienici e oneri di urbanizzazione che ha consentito in alcuni casi di migliorare notevolmente le condizioni di vita delle famiglie limitando l'impatto sulle loro abitudini abitative. Il recupero e la concessione di casolari in proprietà agricole rappresentano un'altra soluzione possibile in alcune situazioni, ma pongono un problema di "appetibilità" della soluzione di alloggio maggiore rispetto alle altre soluzioni e sono in grado a volte di scatenare conflitti all'interno delle famiglie delle stesse comunità interessate che si trovano ad essere "competitors" per l'accaparramento della risorsa messa a disposizione.

La regolarizzazione delle roulotte in aree agricole di proprietà di famiglie Rom e Sinte rappre-

3 Augustoni A., Alietti A., "La concorrenza con gli italiani nell'edilizia residenziale pubblica, i casi di discriminazione sul mercato degli affitti, ma anche il crescente ricorso all'acquisto; per gli stranieri la casa resta un tema centrale nel processo d'integrazione", in Cittalia, I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti, Seconda edizione febbraio 2010.

4 A proposito si veda Fondazione Michelucci, "Abitare precario in Toscana. Rapporto 2009/2010", dicembre 2010.

senza uno strumento sanatorio importante da cui deriverebbero miglioramenti materiali, stante in questo caso l'onere pubblico di prendersi cura dei servizi di urbanizzazione e di provvedere a fornire i servizi necessari, ma non è uno strumento con un impatto sociale rilevante. Allo stesso modo, le soluzioni migliorative dei campi sosta rappresentano dei provvedimenti possibili e a volte necessari in situazioni di emergenza, ma non costituiscono soluzioni stabili e durature perché non hanno ricadute reali nella rete delle relazioni sociali e sul grado di inclusione socio-economica e culturale degli interessati.

3.4. Verso una strategia olistica di integrazione per Rom e Sinti

Creare condizioni che favoriscano lo sviluppo di “ambienti famiglia” di Rom e Sinti che senza perdere le loro peculiarità culturali vivano un sano rapporto di interrelazione con la comunità dei residenti implica uno sforzo, in termini di pianificazione di strategie di medio e lungo periodo, da parte delle istituzioni e di tutti gli altri attori coinvolti (associazioni del terzo settore e comunità Rom in primis). Migliorare l'attuale situazione abitativa dei Rom e Sinti è tuttavia possibile, come dimostrano diversi casi di successo in Europa e in Italia.

Una considerazione importante riguarda l'evoluzione della natura dell'impegno di molte autorità

locali sul tema dei rom: nel corso degli ultimi due decenni, le politiche rivolte ai gruppi rom e sinti in diverse città europee sono diventate, da semplici “strumenti di gestione” dell'accoglienza dei “nomadi” (incentrate quindi soprattutto sull'assistenza emergenziale e sulla repressione), delle vere e proprie strategie di intervento di lungo periodo, che si sono caratterizzate per una forte interrelazione con gli altri settori della governance locale (politiche sociali, urbanistica, istruzione) e per aver dato vita ad iniziative esplicite ma non esclusive per i rom, che in diversi casi sono riuscite ad incidere positivamente - attraverso un laborioso lavoro di coordinamento intersettoriale e di elaborazione propositiva - sui contesti socio-culturali delle comunità dei residenti, sul grado di scolarizzazione delle giovani generazioni, sulle opportunità di inserimento lavorativo e sulla condizione abitativa dei Rom.

Anche in Italia, nonostante le città abbiano sofferto della mancanza di un chiaro quadro di riferimento nazionale e di un debole coordinamento regionale, sono stati fatti dei progressi, come dimostrano alcuni interventi interessanti per superare l'esperienza dei campi e migliorare il grado di inclusione sociale di Rom e Sinti. Si pensi, ad esempio, alla situazione in Toscana, dove due leggi regionali del 1995 e del 2000 e un forte movimento che ha visto il coinvolgimento attivo degli stessi rom hanno permesso ad alcune amministrazioni comunali di mettere in atto delle iniziative e delle strategie finalizzate

al superamento dei “campi nomadi”. Si tratta di interventi che hanno consentito di ridurre nell’arco di 15 anni la popolazione dei campi in Toscana da 2.500 persone a 1.000 persone e di far vivere più di 500 rom e sinti in villaggi realizzati con diverse modalità, 700 persone in alloggi di edilizia residenziale pubblica e altre 500 in strutture transitorie in attesa di nuove soluzioni. ⁽⁵⁾ Oggi, esiste dunque una maggiore consapevolezza circa gli obiettivi, gli strumenti e le misure di politica locale che possono essere adottati per migliorare le condizioni di queste minoranze svantaggiate ed alcuni progressi, almeno in alcune regioni, sono oggi visibili.

Su di un piano generale, si tratta di politiche che si avvalgono di strumenti ed iniziative finalizzate al miglioramento delle condizioni dei Rom in relazione alle priorità richiamate di recente anche dal Parlamento europeo: migliorare l’accesso al lavoro, all’istruzione, all’alloggio e all’assistenza sanitaria. Queste priorità sono strettamente collegate fra di loro, tanto che risulta impossibile pensare ad iniziative residenziali finalizzate a sostenere “l’uscita dai campi” senza che queste siano accompagnate in particolare da misure di sostegno per il lavoro e per l’inserimento scolastico. L’esperienza dimostra inoltre che una forte pre-

senza pubblica rappresenta un elemento fondamentale per l’attuazione di una strategia olistica di superamento dei campi e al fine dello sviluppo di percorsi duraturi di inserimento sociale di individui fortemente discriminati. Ciò non esclude, ovviamente, la collaborazione con il terzo settore su specifici progetti, come avviene già per la maggior parte dei servizi sociali e socio-sanitari, attraverso l’utilizzo di diverse forme contrattuali con le amministrazioni locali. Il compito delle istituzioni pubbliche dovrebbe essere la presa in carico complessiva delle persone svantaggiate, ivi inclusi Rom e Sinti che dovrebbero essere soggetti a politiche di medio e lungo periodo “esplicite ma non esclusive” - come indica anche l’Unione europea - mediante la predisposizione di servizi di orientamento personalizzati e di progetti calibrati sulle persone e sui nuclei familiari che siano allo stesso tempo inseriti in una strategia di intervento più ampia che abbia come riferimento tutti i destinatari delle politiche sociali e non solo la popolazione rom.

Paradossalmente, la disponibilità della casa e il rispetto del diritto ad un’abitazione dignitosa non sono di per sé sufficienti a favorire una “uscita” dal campo delle famiglie Rom e Sinte. Risultano infatti necessari un’attività di accompagnamento nell’inserimento lavorativo, una presenza duratura di mediatori presso le famiglie che hanno rinunciato o intendono rinunciare al campo, un’opera paziente di facilitazione dei rapporti (spesso difficili) con la comunità dei

5 Fondazione Michelucci, “Abitare precario in Toscana. Rapporto 2009/2010”, dicembre 2010

residenti, la predisposizione di tutte le misure necessarie per garantire l'accesso al servizio sanitario pubblico e - almeno nelle fasi iniziali - un sostegno nella gestione del bilancio domestico e nel rapporto con il credito.

Per quanto riguarda l'inserimento lavorativo, come per le politiche abitative non esistono tipologie standard di interventi ma diverse possibilità operative. Anche in questo caso, la differenziazione sembra portare dei vantaggi in termini di efficacia degli interventi e di contenimento dei costi. L'accesso dei Rom al mercato del lavoro attraverso canali ordinari (es. agenzie per il lavoro) è molto più difficile che per i "gagé" a causa dei pregiudizi che gravano su questi gruppi, per cui è spesso necessario prevedere delle misure specifiche di accesso alla professione e alla formazione professionale. Il superamento dei mestieri tradizionali a causa del progresso tecnologico e dello sviluppo del settore industriale e dei servizi pone oggi un problema in termini di occupazione per un ampio strato della popolazione Rom. Questa condizione di svantaggio si innesta sulla crisi economica globale e sull'aumento del tasso generale di disoccupazione registrato in quasi tutti i Paesi dell'Unione europea, andando ad aggravare un quadro già di per sé difficile. I canali da percorrere, e in alcuni casi percorsi, sono molteplici: sensibilizzazione e coinvolgimento delle Camere di Commercio, delle categorie professionali e degli enti di formazione professionale e facilitazione dei con-

tatti tra Rom, Sinti e organizzazioni competenti attraverso un'attenta opera di mediazione. Negli ultimi anni, sempre più donne rom e sinte hanno intrapreso un percorso di lavoro come domestiche, nella ristorazione e in imprese di servizi alla persona e lo sforzo delle istituzioni e delle organizzazioni competenti dovrebbe essere quello di rendere più accessibili queste opportunità per un maggior numero di donne anche appartenenti a comunità più tradizionali e maggiormente restie a considerare queste forme di lavoro. A tal fine, è molto importante predisporre dei percorsi educativi per queste donne che si avvicinano al mondo del lavoro ed incoraggiare l'adozione di contratti di lavoro part-time da parte dei datori di lavoro. Nell'affrontare il tema del lavoro in relazione ai Rom e ai Sinti, bisogna tenere poi sempre in considerazione alcune considerazioni di primaria importanza. Innanzitutto, bisogna eliminare alla radice la prima barriera verso il mondo del lavoro, cioè la discriminazione e il pregiudizio; ancora, non si può pensare ad un inserimento professionale soltanto nel campo dei mestieri tradizionali, ma bisogna contemplare la più ampia gamma possibile di opportunità anche in altri settori, anche se in alcuni casi è richiesto uno sforzo maggiore di accompagnamento e apprendimento; come tutte le persone, i Rom e i Sinti sono portatori di competenze ed è proprio dalle loro capacità che bisogna partire per favorire la ricerca del lavoro; è importante che la formazione professionale si accompagni a concrete possibilità lavorative e

che non resti una fase isolata; infine, come in tutte le aree di intervento, è necessario interloquire direttamente con i Rom e i Sinti per costruire dei percorsi condivisi.

In diversi casi, anche la costruzione della casa - e quindi il superamento dello stato di degrado abitativo di alcune famiglie Rom e Sinte nelle città italiane - è avvenuto grazie a progetti di formazione professionale di persone Rom che hanno imparato il mestiere del muratore grazie al loro coinvolgimento diretto in progetti di autocostruzione. Le esperienze di autocostruzione permettono infatti, oltre allo sviluppo del progetto casa, anche l'acquisizione di competenze professionali. Si pensi al caso delle "città sottili" di Pisa, alle microaree realizzate a Guastalla, a quelle in provincia di Mantova con costi di circa 14.000 euro per nucleo familiare, o al caso delle "Aree residenziali di comunità" istituite dalla legge provinciale n 43/2009 della Provincia autonoma di Trento. Vi è poi Venezia, che è la città che ha fatto l'uso più intenso di questo strumento, giungendo a sistemare circa 1.000 rom provenienti dalla ex Jugoslavia alla fine degli anni '90. In tutti questi casi, le soluzioni sono state condivise con i destinatari e con le associazioni di sostegno.

Il ruolo della mediazione resta fondamentale, in un momento in cui è molto evidente una "polarizzazione" delle posizioni dei Rom e dei "gagé", che sottende un sostanziale isolamento dei primi rispetto ai secondi, e viceversa. Nelle

città italiane si sono già sperimentate con grande efficacia esperienze di mediazione: si pensi a Settimo Torinese ma anche a Pisa, Mantova, Modena, Bologna e Venezia, dove le amministrazioni sono state in grado di innescare dei processi partecipativi che hanno consentito alle parti in conflitto di conoscere i reciproci punti di vista e di trovare dei punti di incontro con l'obiettivo di migliorare le condizioni socio-abitative delle città nel loro complesso.

Un altro aspetto da tenere in considerazione è la necessità di adottare un approccio "flessibile" al fine di favorire l'inclusione sociale di questi gruppi: ogni intervento è unico, perché ogni situazione è unica: il contesto risulta essere quindi molto importante, in quanto determina i beneficiari, le modalità di attuazione e gli stessi obiettivi di un'iniziativa o di un progetto di inclusione sociale. Nessuna formula o singolo strumento è in sé risolutivo. Come espresso da più parti, le principali innovazioni nelle città europee emergono tutte da una moltiplicazione degli strumenti a disposizione delle autorità locali. In altri termini, il carattere principale che accomuna l'evoluzione a cui si è assistito negli ultimi anni è proprio la diversità degli strumenti dell'azione pubblica progettati all'interno di un disegno coerente e di medio-lungo periodo.⁶⁾

6 "Politiche e interventi possibili per i rom e i sinti a Milano", A cura del Tavolo Rom di Milano (ACLI Provinciali di Milano Monza e Brianza, ARCI Milano, Associazione Nocetum onlus, Associazione

Un altro importante fattore di successo è dato dal rifiuto della logica settoriale e dalla presa in carico complessiva delle diverse problematiche familiari fra i diversi uffici dell'autorità locale interessata.

Alle politiche abitative e a quelle orientate all'inserimento lavorativo, si affiancano le politiche e gli interventi finalizzati ad aumentare il grado di scolarizzazione dei bambini e dei ragazzi Rom. Quello della scolarizzazione è un campo sensibile, ma laddove si riescono ad ottenere risultati soddisfacenti le ricadute in termini di inclusione sociale sono maggiori, perché le strategie e gli interventi efficaci di scolarizzazione hanno un impatto molto forte sul futuro delle giovani generazioni, oltre che sulla condizione presente delle loro famiglie. Anche in questo caso, le esperienze di alcuni Paesi europei – nonostante vi siano sempre luci e ombre – sono abbastanza confortanti. In Spagna, ad esempio, l'associazionismo gitano svolge a livello locale e nazionale un'azione di contrasto alla dispersione scolastica attraverso un'opera di mediazione tra scuola e famiglie e puntando alla diffusione della conoscenza del modello sociale e familiare dei bambini rom dentro le scuole. Si tratta di un dialogo che si avvale di attività extrascolastiche che

coinvolgono direttamente le famiglie dei bambini rom per far sì che queste comprendano che l'istruzione e la scuola non sono in contrasto con la loro cultura tradizionale, ma al contrario permettono di adattarsi all'evoluzione della società e alla globalizzazione.

In tutte le aree di intervento esaminate (housing, inserimento lavorativo, scolarizzazione) è di fondamentale importanza, per assicurarsi la buona riuscita dell'intervento, coinvolgere direttamente gli interessati, come emerge anche dalle indicazioni fornite dall'OCSE nel quadro del monitoraggio di diverse città europee. La partecipazione può avvenire come persone, ma anche, in molti casi, come gruppi o famiglie (spesso allargate) e deve essere assicurata sin dall'inizio del processo decisionale, per far sì che i beneficiari degli interventi non siano e non si sentano esclusi in nessuna fase dell'intervento. La compartecipazione è un elemento indispensabile perché solo attraverso di essa si può ottenere un'adesione ragionata a scelte/interventi che in questo modo non assumono il carattere di un'imposizione. La partecipazione dei Rom e Sinti comporta inoltre uno scambio e una maggiore conoscenza reciproca, rendendo in questo modo più visibile e riconoscibile, attraverso gli incontri, la cultura Rom.

Opera Nomadi Milano, Aven Amentza, Caritas Ambrosiana, Casa della Carità, CGIL di Milano, Comunità di Sant'Egidio, Federazione rom e sinti insieme di Milano, Gruppo Abele di Milano, NAGA, Padri Somaschi di Milano, Upre Roma), 3 novembre 2009.

Nonostante le gravi situazioni di disagio e il perdurare di una forte discriminazione nei confronti dei Rom, vi sono dunque dei validi motivi

per ritenere che l'azione inclusiva delle autorità locali nei loro confronti possa essere, in futuro, più incisiva. In particolare, in Italia, tutte le circostanze sembrano convergere sulla necessità di formulare un quadro complessivo di politiche e di interventi per i Rom e Sinti che parta dal livello nazionale e che sia concepito per il lungo periodo. Il quadro europeo si va invece delineando con sempre maggiore precisione ed è proprio da quello che gli Stati membri devono trarre oggi ispirazione per le loro strategie/piani.

Il 5 aprile 2011, la Commissione ha esplicitamente invitato gli Stati membri dell'UE a sviluppare delle strategie nazionali di integrazione per i Rom, proponendo un "Quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei Rom"⁽⁷⁾ che ha l'obiettivo di contribuire a orientare le politiche nazionali e a mobilitare i fondi disponibili a livello comunitario per sostenere gli sforzi di inclusione.

Il quadro Ue sviluppa un approccio mirato per l'inclusione dei Rom fissando i seguenti obiettivi:

- Istruzione: garantire che tutti i bambini rom frequentino il ciclo completo delle scuole primarie

- Occupazione: eliminare il divario tra il livello occupazionale generale e quello dei Rom
- Salute: ridurre il divario nelle condizioni di salute, ad esempio riducendo la mortalità infantile tra i Rom
- Housing: colmare il divario in materia di accesso agli alloggi e ai servizi pubblici come acqua ed elettricità

I governi dei Paesi dell'UE sono tenuti a presentare delle strategie nazionali per l'inclusione dei Rom entro la fine del 2011 precisando in che modo esse contribuiranno al raggiungimento di questi obiettivi. Il Quadro è in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020 per l'occupazione, l'inclusione sociale e l'istruzione. La Commissione, attraverso questa nuova strategia, ha investito inoltre l'Agenzia per i Diritti Fondamentali dell'UE del compito di raccogliere dati sulla situazione economica e sociale dei Rom in Europa, in collaborazione con altre organizzazioni.

In questo contesto, i Paesi dell'UE sono invitati a designare nei prossimi mesi dei punti di contatto nazionali per gestire, controllare e rendere conto dell'attuazione delle loro strategie nazionali di integrazione.

⁷ COM(2011) 173, *Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni: "Un Quadro europeo per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020"*.

4. Esperienze dai territori

L'“uscire dai campi”, cioè da una condizione spaziale di isolamento che è la conseguenza di una stratificazione normativa che negli anni ha finito per diminuire le possibilità di inclusione sociale ed economica di queste comunità, è un'esigenza sempre più sentita dalle autorità locali. L'affrancamento dal campo come luogo di degrado fisico e relazionale di famiglie e di persone di origine Rom e la loro ricollocazione in alloggi dignitosi è in realtà possibile, anche se le esperienze di successo si configurano oggi, in Italia, come un fenomeno non sistematico, a macchia di leopardo e sono difficili da realizzare anche a causa della complessità delle azioni necessarie a favorire la transizione e a gestire il mutamento della consuetudine abitativa delle persone interessate.

Nella maggior parte dei casi, come dimostrano le esperienze di successo, l'uscita dal campo è possibile grazie ad una collaborazione forte tra livelli istituzionali (locale, regionale e nazionale) e tra istituzioni e associazioni/ONG/cooperative

sociali operanti sul territorio. La maggior parte delle esperienze dimostra come l'impegno del livello locale spesso sia possibile grazie a finanziamenti nazionali o europei. La copertura finanziaria di questi interventi è un tema chiave che nella maggior parte dei casi ne condiziona l'esecutività.

Gli interventi illustrati di seguito dimostrano come uscire dal campo ed entrare nella società allargata dei gagé, senza perdere la propria identità culturale, sia possibile a certe condizioni. Tra queste, vi è quella di considerare il passaggio dal campo all'abitazione (o alla comunità, o alla microarea) come un percorso complesso che non si esaurisce nel momento della costruzione o della concessione della struttura edile o dell'area attrezzata, ma come un iter che deve comportare necessariamente la contemplazione di innumerevoli tipi di relazioni e problematiche: non può esservi vera inclusione abitativa se la dimensione dell'abitare non viene contemplata nella sua dimensione sociale. I temi del lavoro, della sco-

larizzazione, dell'interrelazione con le comunità di residenti, sono tutti imprescindibili e vanno tenuti in costante considerazione nel momento in cui vengono effettuati interventi di accompagnamento all'uscita dai campi.

I casi rappresentati riguardano alcune buone pratiche realizzate a Settimo Torinese, a Padova, a Reggio Emilia e a Pisa. Si tratta di casi-modello di recente realizzazione messi in opera nella maggior parte dei casi dalle amministrazioni comunali in collaborazione con le associazioni di riferimento. Non si tratta mai di iniziative isolate, ma di misure che nella maggior parte dei casi sono inserite in piani locali di intervento (Padova, Pisa, Reggio Emilia) resi possibili grazie alla collaborazione con i livelli più alti della governance.

Comune di Settimo Torinese

Titolo del progetto: Il Dado

Contesto: Il 16 Novembre 2006 il campo Rom abusivo di Cascina La Merla, a Mappano, frazione di Borgaro, viene distrutto da un incendio scoppiato per cause accidentali. In quel campo circa 110-150 persone vivevano senza allacciamenti all'acqua o alla corrente, senza servizi igienici e senza nessun tipo di assistenza. Nell'emergenza seguita all'incendio, gli sfollati furono accolti in un campo della Croce Rossa a Villaretto di Borgaro, dove le associazioni Acmos e Terra del Fuoco hanno iniziato a prendersi cura delle persone che abitavano in quel campo. L'Associazione Terra del Fuoco si è presa cura delle famiglie attraverso il controllo sanitario, la regolarizzazione dei documenti e l'inserimento in società. Nell'ambito di quell'impegno per la comunità rom di Borgaro e Settimo Torinese è nata l'idea de "Il Dado", resa possibile grazie alla collaborazione col Comune di Settimo Torinese.

Destinatari: comunità Rom e rifugiati politici dall'Africa

Obiettivi: Avviare un percorso di inclusione sociale delle comunità rom presenti sul territorio di Torino attraverso l'auto-recupero

Soggetto promotore: Associazione Terra del Fuoco

Partner: Comune di Settimo Torinese, Compagnia di San Paolo, Provincia di Torino, Gruppo Abele, Arcidiocesi di Torino, Croce Rossa, Cooperativa sociale "Architettura delle Convivenze"

Descrizione del progetto: Il Dado rappresenta la prima esperienza di autorecupero/autocostruzione rivolta alla comunità Rom nella Regione Piemonte. Avviato nel 2008 ed inaugurato nel 2009, il progetto ha previsto l'ingresso all'interno della struttura residenziale di 675 metri quadri di alcune famiglie rom che hanno contribuito direttamente alla sua costruzione. Oggi, in seguito alla loro scelta di abbandonare il campo, al Dado vivono 6 famiglie rom. Il Dado si configura come alloggio temporaneo, per consentire ad altre famiglie di seguire lo stesso percorso: le famiglie accolte vi rimangono fino allo stabilizzarsi della loro situazione economica, poi una volta in grado di provvedere autonomamente ad una soluzione abitativa permanente lasciano il posto alle famiglie subentranti. Attraverso un percorso di accompagnamento (alcuni operatori dell'Associazione Terra del Fuoco vivono all'interno del Dado), le famiglie – che devono seguire le regole e un codice di condotta durante il loro soggiorno al Dado – vengono aiutate in un graduale percorso di inclusione sociale che comprende l'iscrizione a scuola per i minori, l'inserimento lavorativo tramite corsi di formazione, tirocini e borse lavoro per gli adulti, fino al

momento dell'emancipazione economica. Le famiglie hanno a disposizione un massimo di tre anni nell'arco dei quali hanno modo di completare il proprio percorso di inserimento sociale. Quando una famiglia conclude il percorso viene accompagnata presso la nuova casa e seguita almeno per i primi tempi, mentre una nuova famiglia la sostituisce all'interno del Dado.

Le nuove famiglie vengono contattate grazie al progetto Media/Assistenza, un progetto di assistenza nei campi e di accompagnamento verso percorsi di regolarizzazione di cui fanno parte Terra del Fuoco, Gruppo Abele e Pastorale Migranti finanziato dalla Regione Piemonte, che riguarda i campi rom della Provincia di Torino. L'obiettivo del progetto Media/Assistenza è di costruire un database di risorse per aiutare i Rom nell'integrazione lavorativa e abitativa. Il team di lavoro è misto ed è formato da operatori di Terra del Fuoco e, appunto, da Rom residenti del Dado. Questi ultimi svolgono un ruolo importante nella mediazione con le persone che abitano nei campi.

Stato di attuazione: Il Dado è una comunità funzionante, che dall'ottobre 2009 viene condivisa tra 6 famiglie Rom, da alcuni operatori di Terra del Fuoco tra cui il Presidente dell'Associazione e da 7 ragazzi provenienti dal Corno d'Africa, rifugiati Politici. La scelta di far convivere nello stesso spazio residenziale famiglie rom e rifugiati africani che provengono da forti

situazioni di disagio abitativo, riflette una precisa scelta dei promotori, che ritengono che il mix sociale e la condivisione dello stesso percorso di inclusione da parte di persone con provenienza diversa siano dei fattori positivi ed importanti per la buona riuscita del progetto.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: Grazie al Dado, 6 famiglie rom hanno intrapreso un percorso di inserimento che ha permesso di mandare i bambini a scuola e di fare esperienza lavorativa. Nei prossimi mesi, man mano che le famiglie attualmente occupanti saranno pronte per lasciare la comunità, altre famiglie si trasferiranno al Dado che rappresenta pertanto uno spazio "ciclico e permanente" di inclusione.

Risorse finanziarie e loro provenienza: Il progetto è stato possibile grazie all'impegno anche finanziario dei soggetti partner. L'edificio è stato dato in concessione dal comune di Settimo Torinese all'associazione Terra del Fuoco, che ha dato il via all'iniziativa. La ristrutturazione e l'andamento della struttura sono stati svolti in prima persona dalle famiglie rom, con il supporto di architetti, amministratori locali e operatori del sociale. Le borse lavoro sono state messe a disposizione dalla Provincia di Torino. L'abitazione è ecosostenibile, avendo sul tetto pannelli fotovoltaici che consentono di produrre un surplus di energia che viene poi rivenduta al gestore della rete. La quota annuale ricavata dalla vendita in conto energia (15mila euro all'anno)

contribuisce alla copertura parziale delle spese di gestione della struttura.

Professionalità coinvolte: Operatori sociali, amministratori locali, architetti, maestranze, diocesi

Osservazioni: Oltre ad aver favorito l'abbandono di situazioni di degrado e l'integrazione abitativa di diverse famiglie rom, Il Dado rappresenta un progetto di rilievo perché contempla anche un percorso integrato di condivisione che sta dimostrando di favorire l'inserimento nella società. L'innovatività del Dado consiste nell'impatto positivo in termini di ricadute sociali che riesce ad avere grazie alla rete che ha avviato: tra operatori sociali e comunità rom che vivono nella comunità e nei campi, tra istituzioni e operatori del sociale privato, con i cittadini di Settimo Torinese.

Riferimenti per saperne di più:

Terra del Fuoco

Corso Trapani, 91/B – 10141 Torino (TO) – Italia

Tel. +39 011 3841076

Cell +39 339 6909394

e-mail: info@terradelfuoco.org

<http://terradelfuoco.org/>

Comune di Padova

Titolo del progetto: Dal campo nomadi alla città. Il Villaggio della Speranza.

Contesto: In un'area limitrofa all'ex Foro Borario di corso Australia a Padova era stato attrezzato, nel 1999, un campo nomadi (ex via Tassinari n° 32). Nell'area, una sorta di parcheggio non attrezzato, vi erano numerose roulotte e un blocco di servizi igienici nella disponibilità dei nuclei Sinti che vi abitavano, tutti cittadini italiani e in possesso della residenza a Padova. Queste persone erano diventate "stanziali" con la crisi che ha investito il settore dello "spettacolo viaggiante"; una sola famiglia continuava il mestiere dei giostrai. Nel complesso si trattava di un gruppo abbastanza inserito nel tessuto sociale della città, che però non poteva contare su occupazioni stabili e tali da garantire in modo permanente dignitosi livelli di vita. Le condizioni generali presentavano infatti forti ostacoli allo sviluppo di livelli di vita accettabili basati sulla convivenza, il rispetto e la reciprocità, mentre il recupero dei manufatti del campo e dell'area avrebbero richiesto investimenti molto costosi per consentire agli abitanti una condizione di vita accettabile.

Destinatari: I sinti dell'area comunale di via Tassinari n.32 a Padova (censimento alla data del 21/11/2006: n. 11 nuclei, costituiti da n. 29 persone, 17 adulti e 12 minori). Nei prossimi mesi, altri 60 rom padovani (Via Longhin) saranno beneficiari di un'ulteriore iniziativa del Comune finanziata con i fondi del Ministero e finalizzata all'adeguamento degli alloggi.

Obiettivi:

- Distribuzione dei nuclei di rom e sinti nel territorio urbano con soluzioni abitative diversificate ed equilibrate al fine di ridurre l'isolamento e la tensione con il resto della cittadinanza, offrendo opportunità occupazionali a popolazioni tendenzialmente escluse dal mercato del lavoro.

- Definizione di nuovi livelli di responsabilizzazione dei rom e sinti attraverso il coinvolgimento degli stessi nella progettazione e nell'esecuzione di soluzioni abitative alternative, agevolandoli nell'assunzione dei diritti e dei doveri di cittadinanza attiva, uscendo dalla logica assistenziale negativa degli anni passati e ancora in alcuni casi attuale.

- Lo smantellamento delle aree ospitanti famiglie di rom e sinti ormai stanziali a Padova, con chiusura delle stesse e creazione e reperimento di nuovi insediamenti abitativi nel territorio urbano.

Soggetto promotore: Comune di Padova

Partner: Opera Nomadi Padova

Descrizione del progetto: Già da anni i Sinti di Via Tassinari avevano espresso la necessità e la volontà di migliorare le proprie condizioni abitative per avere la possibilità di una integrazione sociale concreta. Il Comune di Padova in collaborazione con l'Opera Nomadi di Padova-Onlus, ha ideato assieme ai sinti stessi un progetto di autocostruzione di nuove unità abitative in muratura. Il Pro-

getto è iniziato con lo studio e il monitoraggio sulle caratteristiche e sulle esigenze di ciascun nucleo familiare destinatario. Nello specifico, nel 2005 il Comune di Padova ha partecipato al Bando del Ministero della Solidarietà Sociale (ora Welfare), divenendo una delle quattro città italiane destinatarie dei fondi per l'inclusione sociale delle popolazioni rom e sinte. Nel 2006 l'amministrazione di Padova ha effettuato la variante al Piano regolatore, per quanto riguardava l'area individuata di via Tassinari, e ha deliberato l'assegnazione del progetto di autocostruzione all'Opera Nomadi di Padova - Onlus, cofinanziando un terzo dell'opera. Nel 2007 i Sinti hanno partecipato al corso di formazione professionale per muratori, (con il rilascio finale di attestato) e nel percorso dell'autocostruzione. L'intervento è stato localizzato lungo Corso Australia, in un lotto di mq. 2.132. Il Comune di Padova ha individuato l'impresa per la costruzione degli alloggi e delle opere connesse e ha seguito i Sinti nella partecipazione al corso di formazione professionale per muratori (con il rilascio finale di attestato) e nel percorso dell'autocostruzione. Nel 2008 e 2009 sono stati così costruiti 12 alloggi (consegnati nel dicembre 2009), quattro per ciascuna delle tre palazzine di due piani. Ogni alloggio è costituito da un locale soggiorno-cottura, due camere da letto e un bagno, il tutto per una superficie calpestabile di circa mq 45 con giardinetto di pertinenza e posti auto coperti realizzati in struttura leggera. L'area e gli alloggi, che sono di proprietà del Comune di Padova, sono stati assegnati in affitto alle famiglie sinte. Queste pagano

le utenze e il canone di locazione. La frequenza scolastica dei bambini dai 6 agli 11 anni è dell'84 % via Tassinari, molti hanno già conseguito la licenza di scuola media e alcuni stanno frequentando corsi di formazione professionale e tirocini. Per quanto riguarda il lavoro, le donne sono impiegate presso cooperative di pulizie e gli uomini svolgono attività saltuarie tramite agenzie interinali.

Stato di attuazione: Dei 750mila Euro messi a disposizione dall'allora Ministro della Solidarietà sociale Paolo Ferrero, ne sono stati usati 530mila euro per costruire il "Villaggio della speranza", che oggi ospita i sinti dell'ex campo in via Tassinari. Ai 220mila euro che sono avanzati, nel maggio 2009 il governo ne ha aggiunti altri 260mila. In tutto il Comune ha oggi a disposizione 480mila euro, che serviranno per costruire 14 unità abitative per dare una casa ad altri 60 rom padovani.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: I 32 sinti di corso Australia vivono dall'inizio del 2010 tra le mura del Villaggio della Speranza. Grazie a un recente finanziamento del ministero dell'Interno il progetto "Dal campo nomadi alla città sta proseguendo e consentirà di dare alloggi adeguati anche ai circa 60 ospiti del campo rom di via Longhin a Padova.

Risorse finanziarie e loro provenienza: Il progetto è stato possibile grazie all'impegno finanziario del governo e in particolare grazie ai fondi del Mi-

nistero del Lavoro e delle Politiche Sociali destinati a progetti d'inclusione sociale, oltre all'impegno del Comune di Padova e dell'Opera Nomadi.

Professionalità coinvolte: Amministratori locali, ONG e operatori sociali, architetti e maestranze edili

Osservazioni: Il Villaggio della Speranza è caratterizzato dalla specificità del lavoro di autocostruzione, che ha visto coinvolti in un percorso di formazione professionale gli affittuari a fianco della Cooperativa padovana muratori che ha realizzato l'opera. L'autocostruzione comporta un iter di responsabilizzazione (oltre che di formazione lavorativa) per i destinatari, in grado di accrescere il loro coinvolgimento nell'iniziativa e nella comunità urbana.

Riferimenti per saperne di più:

Comune di Padova

Assessorato ai Servizi Sociali

via del Carmine, 13 - 35137 Padova

tel. ufficio informazioni 049.8205933

telefono segreteria di Settore 049.8205936 - 8205973

fax 049.8205950

e-mail: servizisociali@comune.padova.it

Comune di Reggio Emilia

Titolo del progetto: Dal Campo alla Città

Contesto: Nel territorio di Reggio Emilia la maggior parte della popolazione “nomade” è cittadina reggiana e appartiene all’etnia sinta. Il Comune di Reggio Emilia svolge azioni di monitoraggio e accompagnamento delle famiglie presenti nelle aree sosta comunali, favorendo percorsi di integrazione. Nell’area del Comune di Reggio Emilia vivono circa 800 dei 2500 sinti presenti in Emilia Romagna, spesso in condizioni di degrado e disagio abitativo. In particolare, un gruppo di oltre cento sinti, tra cui molti bambini, vivono da anni in condizioni molto difficili nel campo di via Gramsci alla periferia di Reggio.

Destinatari: Una famiglia allargata di sinti che viveva in condizione di disagio e ha volontariamente accettato il trasferimento nella microarea.

Obiettivi: Migliorare l’habitat urbano e avviare un percorso di inclusione sociale favorendo il passaggio di famiglie di sinti dal campo ad una stabilità abitativa attraverso la creazione di microaree.

Soggetto promotore: Comune di Reggio Emilia - Assessorato alle Politiche Sociali

Descrizione del progetto: Il progetto “Dal campo alla città” si inserisce in una più ampia serie di interventi del Comune di Reggio Emilia, finalizzati al miglioramento dell’habitat della comunità sinta e al sostegno alle famiglie ad affrontare il passaggio dal nomadismo alla stabilità. A que-

sto scopo, l’amministrazione di Reggio Emilia ha programmato, a partire dal 2007, la creazione in vari quartieri della città di diverse microaree residenziali (le cosiddette campine), nelle quali inserire i diversi nuclei familiari di sinti presenti sul territorio. Il progetto “Dal campo alla città”, nello specifico, ha permesso la creazione in via sperimentale di una microarea dove si è insediata una famiglia allargata di sinti che in precedenza viveva in un campo sovraffollato. L’area messa a disposizione, un terreno agricolo di circa 400 metri quadrati, è rimasto di proprietà del Comune. Sul terreno i nuovi arrivati si sono insediati con il loro caravan - trasferito da un camion per trasporti eccezionali - accanto al quale l’amministrazione ha costruito i servizi igienici (bagni in muratura) e l’allacciamento delle utenze (acqua, luce e gas che sono a carico della famiglia). L’attività progettuale “Dal campo alla città” si è accompagnata ad una serie di interventi complementari, quali la collaborazione con gli uffici tecnici in merito all’urbanizzazione e all’organizzazione dello spazio destinato alla microarea, il monitoraggio della realtà del campo sosta di via Gramsci e il successivo sostegno alla famiglia nel suo percorso di uscita dal campo attraverso un’attività di mediazione, la costruzione di una rete sul nuovo territorio con la collaborazione dei diversi attori di riferimento (circoscrizione, parrocchie, doposcuola, società sportiva, servizio sociale di riferimento). Ad integrazione del progetto, è stato organizzato il corso di formazione “Dallo scavo al museo”, in collabo-

razione con i Musei civici, destinato ad un piccolo gruppo di giovani sinti dai 16 ai 18 anni - alcuni dei quali trasferitisi nella nuova microarea - per coinvolgerli in un'attività culturale e lavorativa (scavi, laboratori) che li mettesse in contatto con la storia e con il patrimonio artistico e culturale della città di Reggio Emilia.

Il trasferimento e le prime fasi della “nuova” vita della famiglia nella microarea sono stati documentati attraverso immagini e parole nell'omonima pubblicazione del Comune di Reggio Emilia “Dal campo alla città”.

Stato di attuazione: Il 28 febbraio 2009 una famiglia allargata di sinti di 12 persone, in precedenza residente nel campo sosta sovraffollato di via Gramsci, si è insediata nella microarea individuata in via Felesino. Il caravan della famiglia è stato trasportato dal campo di via Gramsci all'area individuata dai tecnici comunali e dall'assessorato alla Solidarietà. La famiglia continua a vivere nella microarea, con ottimi risultati di integrazione.

I Risultati ottenuti e risultati attesi: In futuro, il Comune prevede di costruire altre tre microaree utilizzando una metodologia analoga a quella del progetto “Dal campo alla città”.

Risorse finanziarie e loro provenienza: Co-finanziamento del Ministero dell'Interno (Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione - Fondo lira UNRRA).

Professionalità coinvolte: Amministratori locali, operatori sociali, architetti e maestranze

Osservazioni: I lavori per l'allestimento della microarea furono interrotti a causa dei danni provocati da un agguato incendiario. In quell'occasione qualcuno, lanciando due bombe molotov, aveva parzialmente distrutto la microarea. Quell'intimidazione aveva però prodotto l'immediata reazione del Comune, che aveva subito confermato l'intenzione di andare avanti nel progetto e ordinato il ripristino della microarea, in accordo con la famiglia sinta successivamente accolta.

Riferimenti per saperne di più:

Progetto Nomadi, Comune di Reggio Emilia

Galleria Santa Maria, 1

Tel. 0522.585071

E-mail: Alfa.Strozzi@municipio.re.it

Comune di Pisa

Titolo del progetto: Città Sottili - Il villaggio Rom a Coltano

Contesto: Il progetto dell'area residenziale per famiglie rom a Coltano nasce all'interno del piano di sistemazioni abitative “Le città sottili”, voluto dall'amministrazione comunale (con riferimento alla L.R. Toscana 2/2000) e rivolto ai

gruppi Rom presenti sul territorio con diversi insediamenti. A Coltano, i riferimenti dell'intervento di superamento del vecchio campo trovano i loro presupposti nella particolare localizzazione dell'area di intervento (all'interno di un parco naturale) e nell'esigenza di dare una risposta concreta alla richiesta di un abitare non più precario e marginalizzante per una popolazione svantaggiata ad economia debole.

Destinatari: comunità Rom di Pisa

Obiettivi: Facilitare il processo di inserimento urbano e sociale dei Rom con l'assegnazione di abitazioni costruite in armonia con il territorio e con il tessuto socio culturale dei destinatari

Soggetto promotore: Comune di Pisa

Partner: Comune di Pisa, Fondazione Michelucci, Regione Toscana, ASL.

Descrizione del progetto: Il villaggio Rom a Coltano si compone di 17 unità abitative (da 45 a 60 metri quadri) per 14 nuclei familiari e 78 persone, compresi i bambini. Le case in muratura costituiscono un borgo abitato nella campagna, in prossimità della via Aurelia. Le scelte progettuali - condivise anche con i futuri abitanti - sono andate nella direzione di un progetto naturalisticamente integrato e rispettoso del territorio inteso come risorsa, rifacendosi nelle tipologie all'edilizia presente in maniera diffusa nell'area:

la casa colonica a un piano a pianta generalmente quadrata con un corpo basso che si estende su di un lato e utilizzato in passato per l'attività agricola. Nell'ottica di facilitare una vita di relazione aperta al proprio gruppo parentale allargato e un luogo dove i bambini e gli adolescenti possano trovare la piena sicurezza di una crescita non necessariamente penalizzante come quella dei classici campi, è stata realizzata una netta divisione fra la viabilità pedonale e carrabile, mentre gli alloggi hanno una fascia di pertinenza a verde in grado di garantire continuità fra interno ed esterno dell'alloggio. I tre corpi di fabbrica si articolano intorno allo sviluppo di un modulo abitativo standard di 60,3 mq., che variando per disposizione e diminuzione dei locali crea un disegno d'insieme articolato che pure in una situazione di contiguità, garantisce un buon livello di privacy.

Stato di attuazione: Il cantiere è iniziato ad aprile 2007; la consegna all'Amministrazione comunale di Pisa è avvenuta il 9 dicembre 2009 e il 2 settembre del 2010 le abitazioni sono state consegnate alle famiglie assegnatarie.

I risultati ottenuti e risultati attesi: Il villaggio Rom a Coltano è un'area residenziale che ospita famiglie Rom in 17 unità abitative pensate per superare l'abitare inferiore e marginalizzante spesso associato al "campo nomadi". Attraverso condizioni abitative pensate per i particolari utenti si intende facilitare l'integrazione di una popolazione svantaggiata, stigmatizzata e ad

economia debole. Tra i principali risultati attesi: crescita del livello di vita, scarsi conflitti sociali, aumento della frequenza scolastica, aumento dell'utilizzo dei servizi.

Risorse finanziarie e loro provenienza: Nonostante il progetto sia stato pensato ipotizzando un intervento in autocostruzione, la realizzazione finale è stata affidata esternamente a seguito di appalto pubblico. La base d'asta per la realizzazione del villaggio è stata di 920.000 euro. Sono stati utilizzati fondi europei.

Professionalità coinvolte: Amministratori locali, operatori della fondazione, architetti e maestranze, Asl

Osservazioni: Il villaggio Rom a Coltano è l'esempio di una progettualità sinergica tra amministratori locali e figure specializzate che mira a individuare un'alternativa residenziale al campo nomade. L'iniziativa, inserita nel più vasto progetto "Le città sottili", è la prova che è possibile raggiungere l'obiettivo di accogliere le esigenze dei particolari utenti e allo stesso tempo di armonizzare il complesso abitativo con le caratteristiche dello spazio naturale a disposizione.

Riferimenti per saperne di più:

Comune di Pisa
Via degli Uffizi, 1
56100 Pisa
tel: +39 050 910111

Bibliografia

Amnesty International, *“La risposta sbagliata. Italia: il Piano nomadi viola il diritto di alloggio dei Rom a Roma”*, gennaio 2010

ANCI, Rapporto per la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica, 2010

Augustoni A., Alietti A., *“La concorrenza con gli italiani nell’edilizia residenziale pubblica, i casi di discriminazione sul mercato degli affitti, ma anche il crescente ricorso all’acquisto; per gli stranieri la casa resta un tema centrale nel processo d’integrazione”*, in Cittalia, *“I Comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti”*, Seconda edizione febbraio 2010.

Barca F., *“An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, a place-based approach to meeting European Union challenger and expectations. Independent Report”*, 2009.

Bonetti P., *“I nodi giuridici della condizione di Rom e Sinti in Italia”*, Relazione introduttiva del convegno internazionale La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010

Calabrò A. R., *“I Rom e i Sinti in Italia: segregazione urbana e debolezza delle politiche sociali”*, Atti del convegno internazionale ASGI La condizione dei Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010

Comunità di Sant’Egidio, *“Documento inviato alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica”*, 2010

COSES, Rapporto *“Combating Anti-Roma Discrimination: Knowledge and Policies”* redatto nell’ambito del progetto +RESPECT: Increasing Roma People’s Participation and Citizenship Rights, Venezia, 2010

Dell'Olio F., "Immigration and Immigrant Policy in Italy and the UK: Is Housing Policy a Barrier to Common Approach Towards Immigration in the EU?", in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.30, N.1, 2004

Dorr S., Faist T., "Institutional Conditions for Integration of Immigrants in Welfare States: a Comparison of the Literature on Germany, France, Great Britain and the Netherlands", in *European Journal of Political Research*, 31, 1997

Fondazione Michelucci, "Abitare precario in Toscana. Rapporto 2009/2010", dicembre 2010.

Fornara M., "I principi di base comuni sull'inclusione sociale dei rom e dei Sinti elaborati dagli Organismi dell'Unione europea", in Atti del convegno internazionale La condizione dei Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010, organizzato dall'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

ISPO (Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione), "Italiani, Rom e Sinti a confronto. Una ricerca quali-quantitativa", presentato in occasione della conferenza europea di Roma sulla popolazione Rom del 22-23 gennaio 2008

Karpati M., "Gruppi Zingari in Italia", nel volume *Rom, Sinti, Kalé...zingari e viaggianti in Europa* di Jean Pierre Liégeois, ed. Lacio Drom, Roma 1995

Livio Neri, "I profili giuridici dello sgombero degli insediamenti abusivi", Atti del convegno internazionale ASGI La condizione dei Rom e Sinti in Italia, Milano 16-18 giugno 2010

Loy G., "Violino Tzigano. La condizione dei Rom in Italia tra stereotipi e diritti negati", nel volume *Rom e Sinti in Italia*, Ediesse, 2009.

Ministero dell'Interno, "Pubblicazione sulle comunità sprovviste di territorio", aprile 2006, http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/13/La_pubblicazione_sulle_minoranze_senza_territorio.pdf

Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, "La vita buona nella società attiva. Libro Bianco sul futuro del modello sociale", Roma, 2009.

Open Society Foundation, "No Data - No Progress. Data collection in Countries participating in the Decade of Roma Inclusion 2005-2015", New York, 2010

Piasere L., "I rom d'Europa. Una storia moderna", Laterza, 2004

Senato della Repubblica, Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, "Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia", gennaio 2011

Sigona N., “*Lo scandalo dell’alterità: rom e sinti in Italia*”, in S. Bragato - L. Menetto (a cura di) *E per patria una lingua segreta. Rom e sinti in provincia di Venezia*, Nuovadimensione, Venezia 2007

Tosi, A. “*Le politiche abitative per i Rom e i Sinti*”, Atti del convegno internazionale ASGI *La condizione dei Rom e Sinti in Italia*, Milano 16-18 giugno 2010

Sitografia

rom.asgi.it/index.php?p=relazioni

www.programmaintegra.it/modules/news/article.php?storyid=4312

www.interno.it/mininterno/site/it/sezioni/sala_stampa/speciali/censimento_nomadi/index.html

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=518&langId=en>

<http://www.euromanet.eu/>

Finito di stampare nel mese di marzo 2011
da Tipografia Grasso S.a.s.
Via Anicio Paolino, 27 - 00187 Roma



CITTALIA

00186 Roma
Via dei Prefetti, 46
www.cittalia.it