

Dalla segregazione al diritto all'abitare

di *Tommaso Vitale** e *Livia Brembilla**

Questo capitolo introduce la quarta parte del volume, relativa a casi di politiche locali finalizzate a superare la formula del “campo nomadi” e aumentare la varietà delle misure di inserimento abitativo¹.

L'abitare è una dimensione cruciale della vita in società, e il fatto che a partire dagli anni Settanta i gruppi zingari siano stati forzati dentro un'unica tipologia abitativa, il campo nomadi, ha avuto grandi conseguenze non solo sulla qualità di vita delle persone lì residenti, ma anche sui rapporti fra questi gruppi e le società urbane in cui risiedono.

Fra 1. l'abitare come specifica *esperienza* di rapporto dell'individuo con l'ambiente a lui più prossimo, costitutiva della sua persona, 2. le *politiche* pubbliche e 3. le *relazioni fra i gruppi* nella città, i nessi sono così complessi che occorre dotarsi di alcuni strumenti concettuali appropriati. Affinché il lettore possa lavorare sui casi illustrati nei capitoli che seguiranno, e analizzarne le dinamiche più significative, ci sembra importante introdurre alcune acquisizioni delle scienze sociali sull'articolazione fra l'abitare come forma di azione e il contesto in cui queste azioni vengono compiute (la dimora, *in primis*, ma anche il quartiere circostante) e sulle conseguenze che specifiche configurazioni di questo rapporto possono avere sulla vita urbana.

Innanzitutto considereremo la dimensione antropologica dell'abitare (PAR. 1). Appoggiandoci sulla teoria di Laurent Thévenot sui tre livelli di regimi di azione, approfondiremo il rapporto fra l'abitare in quanto *a*) forma di azione e *b*) relazione a un ambiente familiare. Metteremo quindi in luce come all'esperienza dell'abitare sia connessa l'acquisizione di competenze importanti per la vita pubblica.

In seguito, discuteremo i processi di segregazione che hanno portato le città italiane, soprattutto nel Centro-Nord, ad assegnare a una galassia di minoranze assai eterogenee un'unica categoria di soluzione residenziale, il campo nomadi (PAR. 2). Vedremo che le persone etichettate come zingari, sia di nazionalità italiana che straniera, vivono in una condizione diffusa di forte segregazione, accompagnata spesso dall'impossibilità di accedere a soluzioni abitative ordinarie.

* Università di Milano – Bicocca.

** Segnavia.

Introdurremo successivamente il tema delle conseguenze della segregazione, sia su chi abita subendo forme di relegazione, sia nei rapporti fra questi e la popolazione limitrofa, essenzialmente in termini conflittuali (PAR. 3). Rifletteremo anche su alcune modalità demagogiche di fronteggiare i problemi dell'abitare dei rom di nuova immigrazione e le tensioni aperte dalla presenza di baracopoli nelle periferie delle città. Richiamando la teoria introdotta nel primo paragrafo, discuteremo degli esiti dei cicli di sgomberi sia sulle capacità di mantenimento di sé delle persone che sulle loro competenze lavorative. Allo stesso modo discuteremo gli effetti degli sgomberi sulla qualità della programmazione pubblica.

Nelle conclusioni (PAR. 4) richiameremo brevemente le ragioni che ci hanno portato a selezionare i casi raccolti in questa parte del volume. Nostra convinzione è che i prossimi capitoli non presentino ricette da riprodurre pedissequamente, ma rendano visibile come nelle città sia possibile costruire progetti e politiche per l'abitare pensate e implementate *con* i rom e i sinti stessi, che possano migliorare la qualità della vita dei diretti interessati e non solo.

I

L'abitare e le capacità delle persone

In questo paragrafo esploreremo la rilevanza della questione abitativa attraverso gli strumenti della teoria sociale di Laurent Thévenot (2006; 2007a). La capacità delle persone di interrogare normativamente e giudicare la pertinenza di un'azione in rapporto a una determinata situazione è, per il sociologo francese, il punto di partenza di un'esplorazione sui modi plurali di coinvolgimento nell'azione, riconducibili a tre famiglie di "regimi di coinvolgimento".

La pertinenza e la convenienza di un'azione possono rimandare a una modalità personale di rapporto con il contesto di azione che risulta agevole e comprensibile esclusivamente per il soggetto che agisce (*regime di familiarità*), oppure a una normalità d'uso che rende possibile l'accordo con più persone in maniera routinaria, riportando i fatti e i gesti degli uni o degli altri a un formato prestabilito (*regime del piano*). Infine, possono essere definite in rapporto ai criteri di valutazione usati per valutare o mettere in discussione, in situazioni pubbliche di disaccordo, la giustizia di un dato ordine normativo (*regime della giustificazione*).

L'abitare, in quanto forma di azione, ha il *formato* tipico di un regime di familiarità: i gesti e i comportamenti degli individui nell'ambiente di vita quotidiana si iscrivono in un accomodamento intimo tra cose e persone. L'intimità non è dovuta solo alla *routine*, ma al legame durevole, del tutto personale, che si stabilisce nel tempo con esseri e cose, i quali vengono così a configurarsi come ancoraggi della persona (Breviglieri, 2002).

La disponibilità di un ambiente prossimo, ordinato in modo individualizzato, permette lo svilupparsi di capacità della persona che si alimentano nel legame di familiarità al proprio contesto. Questi vincoli di familiarità con il contesto materiale diventano costitutivi della persona poiché ne *rappresentano un'esten-*

sione; al tempo stesso, non sono separabili dall'ambiente cui si associano perché è in questo ambiente che sono "ancorati" (Thévenot, 1994).

Quando avvengono dei fatti imprevisti che scombinano l'intimità degli accomodamenti tra individuo e ambiente, le persone trasformano i propri gesti e modificano l'ambiente intorno per renderlo a loro nuovamente familiare. Questo adattamento reciproco tra individui e ambiente di vita non porta in sé alcuna pretesa a essere generalizzato o a essere ritenuto valido da estranei. L'appropriazione che esso comporta, in effetti, non rimanda a una "proprietà privata" ma a una forma di personalizzazione: le modalità di azione intime che emergono in un contesto di familiarità non sono pienamente comprensibili per coloro che non vi fanno parte e lì non vivono quotidianamente². In questo senso, il luogo in cui si abita non è semplicemente uno spazio o un bene privato: è il "luogo da cui si guarda il mondo", a partire dal quale si costruisce un rapporto possibile con "l'esterno" e ci si forma delle aspettative su di esso (Bricocoli, Centemeri, 2005).

È attraverso le esperienze che si maturano in un contesto a cui si è familiari, che si strutturano le basi della personalità che permettono agli individui di sviluppare le capacità richieste per agire in luoghi che pretendono la conoscenza e l'osservanza di regole routinarie o, in alternativa di giustificare pubblicamente le ragioni dell'inosservanza e della trasgressione riferendosi a criteri di giustizia ampiamente condivisi.

Quando l'ambiente in cui si vive quotidianamente è precario e in continua mutazione, ciò produce una discontinuità che si accompagna all'indebolimento di competenze ad agire anche in altri contesti, pianificati o conflittuali. A partire dalla teoria di Thévenot, Marc Breviglieri (2002) ha mostrato empiricamente, e argomentato sul piano teorico, il prodursi di questo esito, in particolare nel caso di persone senza dimora, cui viene a mancare quel contesto intimo, quel tessuto di relazioni, di familiarità in cui solo può darsi la cura di sé.

La dimora, infatti, è il luogo in cui si apprende a "sapersi mantenere in pubblico" e al tempo stesso in cui ci si può "riposare" dalla scena pubblica, che fa gravare sulla persona il peso di prove esigenti in rapporto alle sue capacità. È nell'abitare così inteso che si dà dunque spazio perché una persona si singolarizzi e si costituisca la sua personalità. Al tempo stesso, l'abitare è la palestra in cui si apprendono le didattiche elementari del vivere insieme (Bricocoli, Centemeri, 2005).

L'esclusione da un luogo consono in cui abitare comporta, per chi la subisce, la perdita della capacità di mantenere se stesso nel confronto pubblico con la società. Riduce la capacità di agire seguendo e interpretando regole tacite e condivise perché conduce a una spersonalizzazione e a un'umiliazione dell'individuo stesso. Ciò che si perde quando l'abitare è eccessivamente precario, discontinuo e spersonalizzato, è questo "sapersi tenere" in pubblico, che è basato sul prendersi cura di sé, sull'esistenza di uno spazio in cui esercitare l'introspezione, godere degli affetti, dare e ricevere ospitalità (Breviglieri, 2002).

I gruppi rom di nuova immigrazione, per la maggior parte provenienti dai paesi dell'Est (Romania, Kosovo, Macedonia) vivono nelle città italiane in condizioni di estrema precarietà abitativa, spesso in baraccopoli. L'assenza di inti-

mità e di contesti da personalizzare e rendere familiari conduce spesso le persone che vi abitano a perdere alcune capacità importanti per la vita pubblica, e a ridurre selettivamente le proprie aspettative.

Molte baracche sono, a detta dei loro abitanti, così affollate e visibili dall'esterno, da non consentire un effettivo apporto per la cura di se stessi: è difficile prendersi cura, per cominciare, della propria apparenza fisica. Chi non gode di un luogo per ritirarsi in modo duraturo, in cui si può prendere cura di se stesso nell'intimità, guardarsi in faccia e costruire una propria immagine, non dispone di risorse importanti per presentarsi in modo decente agli altri nei luoghi pubblici.

Questo "deficit", di cui gli stessi rom sono consapevoli, porta a un lento meccanismo di auto-segregazione all'interno della baraccopoli e alla ricerca di relazioni o contatti con persone gage esterne al campo di tipo strettamente strumentale: l'invisibilità abitativa e la marginalità di azione nello spazio pubblico consentono di sopravvivere sino allo sgombero successivo, ma perpetuano la condizione di isolamento, assenza di legami deboli, rassegnazione e, in molti casi, producono più apatia che voglia di riscatto.

La scala temporale con cui si pensa è schiacciata sul presente: l'orizzonte temporale è quello della necessità e dell'emergenza quotidiana. Si vive alla giornata pensando al luogo in cui poter rifugiarsi in caso di sgombero e ai pochi beni personali da raccogliere. Come ricorda Laurent Thévenot (2006) «qualsiasi minaccia ai contesti e agli attaccamenti primari, sia che riguardi le cose usate o i luoghi abitati, è una minaccia portata alla intimità della persona». La precarietà abitativa porta a vivere in un incessante stato di allerta per la sensazione di minaccia e di paura per se stessi e per i propri cari³.

Cambiare in continuazione luogo di vita e ricostruire continuamente la propria casa, nella maggior parte dei casi, significa anche variare ogni volta i vicini: gli accampamenti abusivi non sono delle "comunità", sono costituiti da famiglie sgomberate che spesso non si conoscono fra loro, non si fidano l'una dell'altra, e condividono solamente uno spazio. Le persone di riferimento restano poche e sono, spesso, solo i componenti della ristretta cerchia familiare.

La segregazione o addirittura l'esclusione abitativa sono strettamente intrecciate con la povertà che non è solo deprivazione economica ma, *in primis*, mancanza di opportunità lavorative, di accesso ai servizi pubblici e di possibilità di miglioramento della propria reale condizione di vita. Dimorare in baracche, container o roulotte fatiscenti in campi di sosta non viene considerato conseguenza e causa insieme della povertà (economica, relazionale, conoscitiva) dei gruppi zigani, ma viene quasi naturalizzato come effetto di una presunta "cultura nomade" che non avrebbe il lavoro e l'abitare come valori primari, ma semmai il furto e il vivere di espedienti.

2

Un'unica soluzione residenziale per una galassia di minoranze

Ma i problemi abitativi dei gruppi zigani in Italia non sono riducibili alle difficoltà estreme di chi vive in baraccopoli. Molti rom e sinti, anche di cittadinanza

italiana, vivono in aree sosta stipate e con livelli molto eterogenei di copertura delle utenze primarie (elettricità, gas, acqua e fognature). In questo paragrafo presenteremo le caratteristiche principali dei “campi nomadi”, invenzione amministrativa effettuata dalle città italiane nei primi anni Ottanta; successivamente approfondiremo il significato del concetto di segregazione, e i meccanismi che ne alimentano la persistenza.

I campi nomadi sono un intervento di welfare abitativo riconoscibile per alcune precise proprietà:

1. L'uso reificante della categoria di “nomadi”, che implica in una identità omogenea una “galassia di minoranze” assai eterogenee.
2. Una connotazione etnica che separa nettamente questi gruppi dal resto della popolazione, anche sul piano morale.
3. Un trattamento amministrativo differenziale per ciò che attiene gli standard urbanistici e di edilizia residenziale.
4. Una forte segregazione spaziale degli insediamenti abitativi predisposti.

L'ultimo punto è particolarmente rilevante ai nostri fini⁴. Più volte le istituzioni internazionali hanno denunciato «l'apartheid dei campi nomadi» (dell'Agnese, Vitale, 2007). Tendenzialmente realizzati lungo ferrovie, tangenziali, canali, discariche e cimiteri, dove gli “zingari” non sono visibili e il valore fondiario è minimo, i campi sono luoghi di segregazione estrema.

Diviene rilevante, perciò, precisare cosa intendiamo per segregazione. La segregazione è una ripartizione disuguale di una popolazione particolare e con alti gradi di omogeneità sociale, che ha delle *conseguenze* per gli individui che sono relegati in uno spazio particolare. In altri termini, un processo di segregazione produce e amplifica su base spaziale le disuguaglianze: per le classi più basse della stratificazione sociale gli effetti della stratificazione sono conseguenze negative (Oberti, 1996).

Non necessariamente queste conseguenze sono estreme, con effetti di intrappolamento e *lock-in*, tali per cui le persone rimangono confinate negli spazi del “ghetto” durante tutta la loro vita, e in ogni sfera della loro esistenza (nelle scelte coniugali, nel lavoro, nel tempo libero, nei comportamenti di consumo). Nelle città europee non ci sono ghetti all'americana, nemmeno laddove si riscontrano condizioni di estrema segregazione (Mingione, Oberti, Pereirinha, 2004). Tuttavia, la letteratura scientifica ha messo in luce come processi di forte segregazione producano anche in alcuni quartieri segregati delle città europee una “mentalità del ghetto”, assai simile a quella che si riscontra nei ghetti americani, strutturando in maniera isomorfa le forme di violenza ordinaria delle persone, il rapporto con l'economia sommersa e, addirittura, le relazioni fra i generi (Lapeyronnie, 2008).

Abbiamo più volte parlato di “processo di segregazione” e questa dimensione processuale va messa in evidenza: la segregazione non è una condizione, ma un processo. Come ogni processo consiste nella combinazione e in sequenze regolari di meccanismi che inducono trasformazioni simili tra specifici *set* di elementi in modi molto simili o identici in una varietà di situazioni (Tarrow, Tilly, 2008).

Sono diversi i meccanismi che si combinano a produrre la segregazione di un gruppo sociale. Innanzitutto, un meccanismo di *concentrazione spaziale del disagio e degli svantaggi sociali*. In secondo luogo, un meccanismo di *separazione spaziale* del contesto abitativo del gruppo considerato. In terzo luogo, un meccanismo *identitario di appartenenza* al contesto abitativo. In quarto luogo, un meccanismo di *svalutazione della rendita immobiliare* nel contesto abitativo.

Ancor più importanti dei meccanismi che producono segregazione sono i meccanismi che contribuiscono a mantenerla. La segregazione, infatti, non è uno stato: perché si mantenga e il contesto segregato non venga assorbito nei cambiamenti urbani, sono all'opera meccanismi inerziali che impediscono le contaminazioni e i mix fra la popolazione segregata e altri gruppi sociali (Préteceille, 2006). Altrimenti, la mobilità sociale porterebbe a diluire la concentrazione del disagio e processi esogeni di rivalutazione delle aree finirebbero per favorire la riduzione progressiva della separazione spaziale e ad accrescere il mix sociale nel territorio limitrofo. Invece, tendenzialmente questo non avviene, e i campi riproducono incessantemente la segregazione per cui sono stati pensati e i meccanismi identitari di appartenenza che li caratterizzano.

Un primo meccanismo di mantenimento della segregazione è costituito dallo *stigma*, in particolare dai meccanismi di stigmatizzazione nella sfera mediatica, per cui alcuni comportamenti devianti di singoli individui sono generalizzati sulla base di un'appartenenza etnica a una categoria omogenea ("zingari", "nomadi" o "rom" non fa differenza, da questo punto di vista). Aspetto centrale è che questa appartenenza viene dedotta dal fatto di abitare in un luogo segregato, il campo nomadi. La stigmatizzazione non crea la segregazione, ma la mantiene e la riproduce.

Un secondo meccanismo di mantenimento è costituito dalla *diseguaglianza di istruzione* che amplia gli effetti della segregazione spaziale, rinforzandoli e aumentando la distanza sociale nei confronti dei cittadini non rom anche di classe popolare. Inoltre, stabilizza le conseguenze negative in termini di disuguaglianza e riduzione delle opportunità sulle nuove coorti che via via si susseguono nel campo. Il legame fra segregazione spaziale e segregazione occupazionale, lungi dall'essere lineare, vede nell'abbandono scolastico un meccanismo intermedio di selezione e di indurimento delle disequaglianze (Oberti, 2007).

Un ultimo meccanismo è dato dalla diffusione dell'*economia informale*: se da un lato questa permette la compressione delle spese in contesti a basso reddito, al tempo stesso mantiene su un piano di sussistenza e riduce gli scambi alla pari con chi sta fuori dal campo, in particolare nelle città del Nord-Italia. Così facendo atrofizza alcune competenze che gli scambi di mercato, quando regolati, permettono di sviluppare e, al contempo, riduce le reti di relazione e i legami deboli che favorirebbero l'inclusione nella società urbana più ampia⁵.

La combinazione complessiva di questi meccanismi è venuta a configurare nel corso degli anni un processo di mantenimento della segregazione molto forte, che non ha simili rispetto ad altri interventi di *welfare* abitativo. Se è vero che alcune istituzioni totali separano i propri abitanti dal flusso della socialità urbana, è pur vero che il campo nomadi è l'unico dispositivo di azione pubblica re-

sidenziale che ha riprodotto i suoi svantaggi di generazione in generazione, accumulando effetti sempre più negativi sulle coorti più giovani.

3

Effetti della segregazione: l'impovertimento delle persone e dell'azione pubblica

Il "campo nomadi" è un caso estremo di segregazione, in cui le dinamiche sociali del ghetto si producono in maniera quasi pura. Le dimensioni positive di coesione presenti nei campi, date dall'identificazione nella comunità degli abitanti, dal riconoscimento anche orgoglioso delle forme di socialità nel campo e dalla dignità ricercata quotidianamente, si configurano, ciò nondimeno, in un contesto differenziale. I meccanismi di concentrazione, separazione e svalutazione si combinano a rinforzare un meccanismo identitario nella sua ambivalenza.

Così, la segregazione, da un lato, produce un sentimento di attaccamento al campo e al proprio intorno di familiarità. Un sentimento importante, che sorregge la socialità, crea alcuni tipi di competenze ai rapporti interpersonali e una configurazione sociale fondamentalmente basata sull'interconoscenza: tutti si conoscono e si riconoscono. Al tempo stesso, la produzione di un'identità fondata su una base spaziale estremamente ridotta e circoscritta crea dei rigidi confini noi/loro. Questi confini simbolico-identitari producono nel rapporto con l'esterno un forte senso di alterità che risale in generalità in termini di ingiustizia, come sentimento di discriminazione misto a molto fatalismo, come peraltro testimoniato anche dalla letteratura in materia anche per gruppi ben differenti da quelli zingari (Oberti, 2009).

In altri termini, nel campo nomadi si sommano le dinamiche di riduzione delle capacità tipiche dell'habitat precario, con un basso livello di personalizzazione degli spazi, ai processi tipici dei luoghi altamente segregati e sottratti alla socialità indifferenziata della vita urbana. Entrambi i tipi di dinamiche sono ancora più accentuati nel caso dei "campi rom", intesi come baraccopoli costruite abusivamente ai margini delle città.

Tuttavia, i campi non hanno solo conseguenze negative sull'insieme delle persone che li abitano, ma anche più in generale sulla vita sociale, istituzionale e amministrativa delle città. Essi, infatti, da un lato esasperano le dinamiche conflittuali e aumentano il pregiudizio nei confronti dei propri abitanti da parte dei vicini, così come degli spettatori che osservano di sfuggita le riprese di questi spazi attraverso un *media* (giornali, televisioni o siti internet). Dall'altro lato, hanno una sorta di vocazione egemonica: storicamente hanno avuto la tendenza a sostituirsi a qualsiasi altra forma di azione pubblica nei confronti di questi gruppi. Entrambi gli esiti tendono a configurare una sorta di fatalismo diffuso, ben riconoscibile osservando il giudizio degli attori con responsabilità di governo sulle politiche locali per i rom e i sinti (Vitale, 2009c).

Sullo stesso registro agisce l'altro «strumento di azione pubblica» (Lascoumes, Le Galès, 2009) diffuso nelle amministrazioni locali: lo sgombero. Sgomberare gli insediamenti abusivi di rom di nuova immigrazione, provenienti per

la maggior parte dai paesi dell'Europa dell'Est, è una politica di ottenimento del consenso che non risolve i problemi ma semmai li perpetua ciclicamente (Vitale, 2008d). Ha conseguenze molto dure sulle persone, che spesso perdono tutti i loro effetti personali, sono costretti a ripiegare a vivere in condizioni anche peggiori, non riescono ad ancorarsi per un qualche tempo in un luogo, interrompono i rapporti di vicinato e, nel caso dei bambini, la continuità scolastica. Più profondamente, perdono quel rapporto di familiarità con l'ambiente domestico, seppur precario, della baracca che abbiamo visto nel PAR. 1 essere così importante.

Lo sgombero è uno strumento assai simile al campo nomadi, che ne riprende molte delle caratteristiche. Non a caso l'oggetto dello sgombero viene chiamato "campo" tanto quanto le aree soste predisposte legalmente dai comuni, quasi che la baraccopoli e l'area sosta fossero equivalenti: una stessa modalità di abitare, una illegale e l'altra riconosciuta per legge, propria di una presunta cultura zingara. Sia lo sgombero che il campo nomadi sono strumenti con una forte produzione culturale: generano l'idea diffusa che il campo sia la forma abitativa propria di una popolazione unica e omogenea. Così, una "popolazione" inventata come omogenea continua a essere assegnata a un'unica, specifica formula abitativa, escludendo a priori altre opzioni dalla gamma delle soluzioni possibili (Tosi, 2008).

In altri termini, campi nomadi e sgomberi sono due facce della stessa politica. Hanno conseguenze molto penalizzanti per le persone coinvolte, in termini di segregazione, riduzione di opportunità, incapacitazione. Hanno conseguenze rilevanti anche sul piano dell'azione pubblica e della qualità amministrativa. Sono effetti per nulla paradossali, ma ben prevedibili. Politiche fatte per separare e allontanare, finiscono col produrre più conflitti di quanti ne possano prevenire.

Vi sono anche altri effetti, che non vanno sottovalutati, perché mettono ben in luce come politiche che non giovano ai loro destinatari, non giovano nemmeno all'amministrazione. Campi e sgomberi, assieme, producono effetti di impoverimento. A essere impoverito è innanzitutto il paniere di strumenti a disposizione dell'amministrazione locale. Il campo nomadi e l'uso ciclico di sgomberi si sostituiscono progressivamente a ogni altra politica: assessori, consiglieri comunali, dirigenti e funzionari ragionano solo di sgomberi e campi. Non si dedica più attenzione a pensare politiche educative, inserimenti lavorativi, promozione dell'imprenditoria. Il ventaglio di politiche abitative, assai ricco ed eterogeneo in potenza, con strumenti che vanno dalla casa popolare al sostegno all'affitto sul mercato privato, allo *housing* sociale, alla microarea, fino al miglioramento delle baraccopoli, inequivocabilmente si chiude: restano solo campi e sgomberi. L'impoverimento non è solo una riduzione della varietà, è anche un impoverimento materiale delle amministrazioni. I soldi spesi per i campi, per la loro gestione e manutenzione, nonché per gli sgomberi ciclici (con relativo dispiegamento di forze dell'ordine, Polizia locale, operatori delle aziende sanitarie locali, addetti alla bonifica ecc.) sono molti e a fondo perduto. Campi e sgomberi costano molto di più rispetto ad altre politiche abitative, come vedremo nei

capitoli che seguono, con anche stime precise. Qui ci interessa sottolineare che sono spese, non investimenti. Riducono le capacità dei rom e dei sinti, non investono in loro, non attribuiscono fiducia e perciò non hanno dei ritorni. Non attivano spirali positive: sono un pozzo senza fondo, che trascina con sé i destinatari a cui ci si rivolge.

4

Come invertire il processo di sottrazione di capacità?

La riduzione della varietà di strumenti di azione pubblica prodotta nelle città dall'uso congiunto di campi nomadi e dal ricorso ciclico agli sgomberi non ha solo una dimensione cognitiva, ma anche normativa: gli amministratori non sembrano vedere altri strumenti possibili per governare la presenza di gruppi zingani nel tessuto urbano, ma soprattutto non ritengono che con altri strumenti potrebbero costruire un consenso più duraturo⁶. Questi due strumenti, nel loro uso congiunto, producono una sorta di *ideologia dominante*, nel senso che a questo termine attribuiscono Luc Boltanski e Pierre Bourdieu (2008): schemi ampiamente impliciti, suscettibili di generare un'infinità di produzioni retoriche discorsive e di pratiche aggiustate a differenti situazioni, a cui viene attribuita un'evidenza di buon senso, permettendo di legittimare l'idea che l'azione efficace sia solo quella orientata a seguire una direzione *già determinata* del cambiamento sociale. Ovverosia a mostrare che il consenso non può che prodursi in base a queste precise logiche, che devono essere accettate se si vuole compiere una qualsivoglia azione in termini di cambiamento.

Così scompare anche solo la possibilità di rappresentare altre configurazioni dell'interazione fra gruppi zingani e società locali. Non tutti i gruppi zingani vivono in campi nomadi o in baracche. Al contrario: la maggior parte dei gruppi ha acquistato dei terreni e vi ha edificato regolarmente le proprie case quando ha voluto mantenere un *habitat* fondato su famiglie estese. Molti vivono in case di proprietà o in affitto. Altri, invece, hanno comprato dei terreni agricoli in cui hanno collocato le proprie roulotte. Gruppi differenti hanno adottato strategie differenti. Molte di queste sono strategie di invisibilità, come ben testimoniano le indagini sulla presenza di rom nelle città del Mezzogiorno (Piasere, Pontrandolfo, 2002).

Alcune di queste situazioni restano in parte problematiche. In particolare, i terreni agricoli, pur essendo di proprietà di chi abita, spesso sono stati edificati in maniera irregolare e attendono degli interventi mirati di regolarizzazione. Nel complesso, però, sono situazioni molto migliori di quelle di chi abita in baracche ma anche nei campi nomadi regolari attrezzati dai comuni. I gruppi che si sono ritrovati "intrappolati" nei campi nomadi o nelle baraccopoli, infatti, sono caratterizzati da una cronica accumulazione di svantaggi, tipica delle condizioni più segregate di povertà urbana (Mingione, 1996).

I problemi di disegualianza prodotti dai campi nomadi non vengono tematizzati in molte città. I campi sono considerati un'elargizione di cui andare

contenti. Eppure queste misure territoriali che coniugano tecniche di rimozione dalla visibilità pubblica e stretto controllo del luogo di residenza sono comunque parzialmente difese da chi abita all'interno dei campi, e anche da tanti militanti per i diritti dei rom e dei sinti: in assenza di altre politiche, chiunque adatta le proprie preferenze al contesto di opportunità a cui realisticamente può accedere. "Meglio che niente".

Tuttavia, i rom e i sinti, anche quelli che abitano il campo, nonostante le preferenze siano adattive, mantengono una capacità critica e progettuale finalizzata a superare la situazione abitativa del campo. I capitoli che seguono mostrano tutti che il punto di innesco cruciale e imprescindibile è quello di riconoscere i gruppi rom e sinti come interlocutori attendibili con i quali si può dialogare per costruire progetti abitativi sostenibili sul piano economico e fattibili sul piano della costruzione del consenso necessario nei quartieri. Il punto di svolta è quando l'Amministrazione, con i suoi uffici tecnici e i suoi decisori politici, riconosce capacità progettuale e rappresentanza ai rom e ai sinti diretti interessati. Che avvenga per intelligenza di un dirigente amministrativo, per idealità di un partito di maggioranza, o per sagacia di un'associazione capace di fare bene pressione sul governo locale, il cardine di politiche abitative non discriminante resta sempre lo stesso: il riconoscimento di capacità ai diretti interessati.

Abbiamo detto che i campi nomadi e i cicli di sgomberi sono strumenti che impoveriscono le capacità delle persone e delle amministrazioni e, al tempo stesso, rinforzano un'ideologia dominante che attribuisce ai rom e ai sinti la colpa della condizione a cui sono costretti. A fronte di tutto ciò, l'inversione della tendenza passa da una pluralità di strategie: di confronto e scambio reciproco fra rom, sinti e gagi in occasioni di socialità (una strategia deliberativa); di tutela dei diritti universali, conformemente ai principi costituzionali (una strategia repubblicana); ma anche e soprattutto dalla messa in campo di una varietà di strumenti di azione pubblica finalizzati innanzitutto a redistribuire poteri e ridare capacità alle persone a cui erano state negate, sottratte o atrofizzate (una strategia di politica pubblica pluralista).

Tutte e tre queste strategie non sono possibili senza riconoscere i rom e i sinti come titolari della propria vita e delle proprie condizioni di vita. Questo *riconoscimento* è, a sua volta, un processo (Pizzorno, 2007). Già riconoscere competenze è una prima forma di redistribuzione dei poteri, che toglie da una condizione di passività e apre dei dispositivi istituzionali in cui i rom e i sinti sperimentano inedite forme di protagonismo, e acquisiscono progressivamente competenze e responsabilità. Occorre guardare da vicino casi in cui questo è stato realizzato, per dare sostanza a queste affermazioni e per fare i conti con tutte le contraddizioni che politiche di questo tipo portano con sé. È l'obiettivo dei capitoli che seguono.

Note

1. L'articolo è frutto di una riflessione e di un interesse comune, nondimeno i singoli paragrafi vanno così attribuiti: T. Vitale, parte introduttiva e PARR. 2-3-4; L. Brembilla, PAR. 1.

2. Le azioni che vi avvengono possono essere spiegate a interlocutori esterni solamente utilizzando enunciati di azioni convenzionali che non corrispondono alla vera esperienza personale ma solo un modo di calarsi al livello del linguaggio comune, condiviso, e poter comunicare il significato della propria azione a un terzo (Thévenot, 2007b).

3. I tempi nelle relazioni familiari quotidiane vengono, invece, scanditi in modo quasi ossessivamente ripetitivo e ciclico a fronte di un cambiamento continuo del luogo in cui si abita.

4. Per una discussione più articolata dei primi tre punti, con una particolare attenzione ai processi di legittimazione differenziale e alle relative matrici eugenetiche, ci permettiamo di rimandare a Vitale (2008a; 2008c).

5. A questi si sommano in alcuni casi dei meccanismi di mantenimento di clandestinità, in particolare dei rom provenienti dalla ex Jugoslavia che dopo la guerra si sono ritrovati senza cittadinanza, loro come i loro figli.

6. Questo genere di politiche ha un effetto generativo molto forte anche sulle dinamiche dell'opinione pubblica, di cui rinforza gli stereotipi.

Pisa: politiche e interventi locali fattibili con i rom e i sinti

di *Antonio Sconosciuto**

I

Il Progetto “Città sottili”

Le “Città sottili” di Calvino sono città che vivono dentro di noi, amplificano i nostri sogni più nascosti e li fanno vivere in maniera inaspettata; Calvino attraverso i dettagli che ad altri appaiono invisibili, ci restituisce in maniera intensa e profonda il vero significato del vivere gli spazi e i luoghi della vita quotidiana. Così il programma “Città sottili”, che s’ispira alla città di Sofronia descritta da Calvino, nasce per dare respiro e vita a un’idea semplice e per questo apparentemente rivoluzionaria, che sembra avere i tratti di un desiderio irrealizzabile: rompere con le politiche assistenzialistiche a favore dei rom e passare a un complesso di misure che favoriscano l’inclusione sociale cercando di costruire percorsi personalizzati di accompagnamento, quasi che rimettere al centro la persona con i suoi bisogni e le sue potenzialità fosse un dettaglio da sempre sotto gli occhi di tutti ma chissà perché invisibile.

Niente di più semplice da fare nel lavoro sociale, eppure nel 2002, quando l’esperienza pisana parte, sembra che questo paradigma sia estraneo alla cultura del lavoro con la comunità rom, ed è proprio questa constatazione che fa muovere i primi passi al programma.

I.1. La progettazione partecipata

La città di Pisa al tempo ha ben cinque insediamenti sul proprio territorio comunale, di cui soltanto uno “regolare”, e una presenza complessiva di poco superiore alle 500 persone, con il rapporto presenze rom/cittadini residenti più alto della Toscana (circa lo 0,6% della popolazione).

Con un gruppo di lavoro interistituzionale promosso dall’Amministrazione comunale, cui partecipano anche i soggetti del terzo settore e i rappresentanti delle comunità rom del territorio, vengono analizzati gli elementi di criticità e i punti di forza del tema nell’area pisana, cercando di prefigurare alcune possibili strategie di superamento delle politiche dei campi sosta.

* Azienda USL 5 di Pisa.

Si scopre così che l'accesso ai servizi di welfare garantito dal sistema regionale toscano anche a Pisa rischia di venir meno quando si tratta di persone rom. Infatti, le persone rom incontrano sistematicamente ostacoli più complessi di quelli che interessano, ad esempio, gli altri cittadini stranieri, questo anche in relazione alla fruizione dei servizi più elementari o addirittura di quelli essenziali, con il risultato che l'incontro tra famiglie rom e servizi risulta spesso conflittuale e nei fatti escludente.

Sembrerebbe tutta colpa di pregiudizi diffusi, ma non tutto è così semplice: anche la comunità rom fa la sua parte con le difficoltà che esprime nel relazionarsi con la comunità maggioritaria e con l'Amministrazione comunale in particolare. Relazioni deboli e non sempre significative sembrano essere appannaggio di una ristretta cerchia di addetti ai lavori, per il resto l'universo rom appare sconosciuto e insondabile. Icona di questo stato di cose, rimane un sopralluogo che la Regione volle compiere al campo di Coltano, l'unico autorizzato, nel 2001. Dopo alcune resistenze la visita fu organizzata ma i funzionari regionali, scortati dalla Polizia municipale, non furono fatti scendere dall'auto: il campo era, infatti, considerato terra di nessuno e l'Amministrazione non era in grado di muoversi liberamente al suo interno non avendo relazione alcuna con i suoi abitanti.

A rendere ancora più difficile la relazione con la comunità rom, si aggiunge al tempo la mancanza di titoli di soggiorno – questione che interessava nel 2002 la maggioranza dei rom presenti nella zona pisana – che di fatto rende impossibile lo sviluppo di percorsi di effettiva integrazione anche per i nuclei familiari storici, che vivono a Pisa da diversi anni.

Il contesto però è positivo, l'esperienza dell'Articolazione zonale della Conferenza dei sindaci della zona pisana ha dato vita a Piani di zona articolati e caratterizzati da una forte partecipazione del terzo settore, mentre la gestione associata delle attività socio-assistenziali, che è delegata all'Azienda USL locale, costituisce uno dei presupposti per la costruzione di percorsi di presa in carico che si possano dire veramente "integrati".

Gli ingredienti ci sono tutti, manca solo la politica, che però non si fa aspettare. Con coraggio l'Amministrazione di Pisa raccoglie la sfida che ha provocato con la costituzione del gruppo di lavoro: crede in un programma da sviluppare con la comunità rom del territorio e propone un patto sociale per la costruzione partecipata di un percorso di mediazione che chiuda i campi e dia una possibilità d'inclusione sociale a tutte le persone presenti e censite.

È l'inizio di "Città sottili", programma che avrebbe dovuto durare tre anni e che invece ne impiega oltre sei per affrontare gli imprevisti di ogni sorta nel frattempo intervenuti. Il ritardo è significativo, eppure non si tratta di un caso di cattiva amministrazione, quanto piuttosto della lotta di questa contro il muro di stereotipi e pregiudizi presenti negli enti locali e nell'opinione pubblica ogniqualvolta si tenti di realizzare interventi a favore delle comunità rom.

La strategia d'intervento viene da subito impostata in maniera coerente con la rappresentazione delle criticità rilevate dal gruppo di lavoro, così il programma si muoverà su tre fronti: realizzando attività di mediazione tra la comunità e

famiglie rom da un lato e il territorio dall'altro; favorendo l'*empowerment* della comunità rom e, infine, ricostruendo lo spazio di un confronto tra le istituzioni del territorio per meglio definire le condizioni dei singoli nuclei familiari rispetto al possesso dei titoli di soggiorno e alla loro gestione².

1.2. Dall'idea all'azione

Un censimento costruito e realizzato con la comunità rom segna il primo passo credibile dell'Amministrazione comunale e dell'Azienda USL, gestore del programma, verso le istituzioni e la comunità rom. Si raccolgono storie, si ricostruiscono mappe di parentela e di relazione che nessun bliz delle forze di polizia sarebbe mai riuscito a svelare, ma soprattutto iniziano a rappresentarsi i problemi e i bisogni della comunità rom ed è possibile gettare le basi di una relazione solida tra famiglie rom e la struttura di gestione del programma che ancora oggi resiste. I dati del censimento mostrano che nel territorio da anni le presenze sono stabili nei numeri e nella composizione delle famiglie provenienti tutte dai paesi dell'ex Jugoslavia: la fotografia che ne consegue è chiara, e rafforza l'impressione che un programma ambizioso come quello proposto possa davvero essere realizzato.

Il programma, redatto dal gruppo di lavoro, è presentato tra la fine dell'estate 2002 e l'autunno dello stesso anno nelle sedi istituzionali e politiche prima di essere definitivamente approvato come Programma operativo del piano di zona e finanziato in parte dalla Regione come Progetto di regionale. La sua attuazione sarà assicurata dall'Azienda USL a cui il Comune ha delegato la gestione delle attività socio-assistenziali, mentre la Zona socio-sanitaria sperimenta l'attivazione di un Distretto integrato.

I cardini del lavoro che si propone di sviluppare sono rappresentati da un lato dalle attività di accompagnamento e mediazione, realizzate da progetti distinti che operano sugli insediamenti, sulla scuola e con le famiglie alloggiate in appartamenti, e dall'altro dalle attività di ricerca di soluzioni abitative alternative ai campi che spaziano da alcuni interventi d'investimento alla ricerca di abitazioni in affitto la cui gestione è affidata a soggetti del terzo settore.

L'idea è, infatti, quella di gestire in maniera integrata e coordinata un processo di transizione che veda chiudere gli insediamenti attraverso l'inserimento dei nuclei familiari in alloggi. In quest'ottica il progetto *Anglunipè* ("Andare avanti") che opera negli insediamenti viene ampliato e riorganizzato per svolgere una costante attività di ascolto della comunità, favorire l'accesso ai servizi attraverso l'accompagnamento e gestire tutte le attività necessarie per poter giungere all'ingresso in alloggio, momento in cui, con la definizione di un progetto personalizzato di accompagnamento, a ciascun nucleo è affiancato un operatore sociale che svolgere le attività di mediazione e accompagnamento nel contesto locale di inserimento (condominio, quartiere, scuola ecc.).

Infine un'ulteriore attività di mediazione e accompagnamento viene sviluppata in modo trasversale con il progetto *Amen Bask Da* ("Andare avanti insieme"), operando nelle scuole e all'interno di tutti gli insediamenti oltre che con

le famiglie inserite in alloggio, con l'obiettivo di promuovere la tutela dei minori, del loro diritto al gioco e all'istruzione.

Ma l'agenda dell'Amministrazione, almeno nei primi tempi, è fortemente condizionata da interventi di emergenza e scadenze che stravolgono le priorità e i cronoprogrammi, mettendo a dura prova una struttura organizzativa creata ad hoc per garantire lo sviluppo del programma e ben presto trasformata in unità di crisi permanente.

Così se all'avvio del programma non è possibile prevedere tutte le difficoltà che s'incontreranno, i maggiori problemi saranno quelli legati al governo e alla gestione dei nuovi arrivi di famiglie rom sul territorio. Infatti, sebbene il rischio di un effettivo richiamo dai campi censiti fosse stato contemplato, le azioni attuate per il suo contenimento risulteranno inefficaci e, assieme al continuo e imprevisto sorgere di micro insediamenti realizzati da famiglie rom provenienti dai paesi neo comunitari, si viene a creare una situazione che va a minare alla base la sostenibilità del programma, costringendo l'amministrazione a trincerarsi in maniera dolorosa dietro l'elenco dei censiti come quello di unici beneficiari del programma.

1.3. A proposito di buone prassi, basta poco per innovare

Nelle prime fasi del programma la spinta all'innovazione è forte e i primi risultati denotano in maniera significativa il cambiamento che l'Amministrazione vuole imporre (Sconosciuto, Minghi, 2008).

Il servizio di accompagnamento negli scuolabus grazie al gruppo di lavoro interistituzionale si trasforma nel progetto *Amen Bask Da* che pone al centro delle proprie attività il benessere dei bambini e dei ragazzi, con attività che spaziano dall'organizzazione di ludoteche itineranti, al sostegno extra scolastico passando per una presenza nelle scuole per favorire l'incontro delle insegnanti con il mondo rom. Particolarmente efficace è la presenza di operatori rom che da un lato svolgono attività di mantenimento della cultura *romanè*, realizzando anche strumenti didattici inediti, dall'altro contribuiscono a gestire la relazione con le famiglie per l'utilizzo degli scuolabus e in generale nei rapporti con la scuola.

A base di questo lavoro è posta la presenza attiva degli operatori del progetto *Anglunipè* nei diversi insediamenti e l'accompagnamento ai servizi che questi realizzano. Una vera e propria mediazione sociale che non solo aiuta le famiglie rom a riconoscere i propri bisogni, ma le guida, attraverso la relazione personale, nell'accesso ai servizi. Da questa relazione si ristrutturava l'intero significato delle politiche a favore della comunità rom che diventa portatrice di diritti sociali fino a quel momento non riconosciuti.

La comunità, stimolata alla partecipazione dall'assessore ai Servizi Sociali che in prima persona conduce le assemblee nel campo di Coltano, partecipa attivamente a tutte le attività sia di progettazione sia di gestione, ed è presente con i suoi rappresentanti al fianco della struttura organizzativa che conduce e coordina il programma, così il punto di vista dei rom assume piena cittadinanza ed è questa una novità assoluta, che oltretutto riesce a esprimersi nella quotidianità.

Questa esperienza dà ulteriore significato al programma e permette ai rappresentanti rom di sentirsi soggetti attivi della scrittura e realizzazione di “Città sottili” anche nelle sedi pubbliche, dove riescono a esprimere in più occasioni, in piena libertà e al pari degli altri soggetti del terzo settore e della società civile, riserve e osservazioni, così come meriti e buone prassi.

Le famiglie vengono coinvolte nella ricerca di una soluzione abitativa alternativa al campo e sono chiamate a definire con i servizi e la struttura organizzativa del programma i progetti personalizzati di accompagnamento che saranno successivamente sviluppati grazie alla partecipazione di soggetti del terzo settore. I progetti personalizzati di accompagnamento, assieme ai contratti di locazione, diventano parte costitutiva del patto a tre (azienda USL, famiglia, soggetto del terzo settore) che con il contratto sociale ridefinisce il ruolo di indirizzo e programmazione dell’Amministrazione pubblica. Il contributo portato dal terzo settore in questa fase è particolarmente significativo, infatti grazie all’impegno di cooperative e associazioni diventa possibile non solo locare appartamenti che l’Amministrazione pubblica non sarebbe stata in grado di prendere con i suoi tempi amministrativi, ma sviluppare i progetti di accompagnamento in maniera coordinata con lo sviluppo dell’intero programma.

2

Gli elementi di debolezza del programma

Il programma però sconta i difetti di una gestione emergenziale imposta dalla cronaca e dal ritmo degli eventi, così a poco a poco, complici alcune difficoltà burocratiche e la mancanza di un accordo quadro, sfuma la possibilità di dare effettiva sostenibilità ai processi avviati attraverso lo sviluppo del terzo e decisivo pilastro del programma, quello riguardante gli interventi formativi e i progetti per l’inserimento lavorativo.

Come se non bastasse le modalità di partecipazione della comunità rom nel tempo mostrano i propri limiti e nel momento in cui diventa necessaria una ulteriore spinta da parte dell’Amministrazione, capace di rilanciare forme più mature di partecipazione, questa è ormai prossima alla scadenza.

Dopo una lunga serie di emergenze che mettono a dura prova la tenuta del programma, tutto sembra remare contro il progetto e la sua possibilità di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Sembra che si avverino le facili profezie di chi a un processo d’integrazione della comunità rom non ha mai creduto, ma il programma per l’Amministrazione è una scommessa ormai giocata e, non senza difficoltà, si concentrano gli sforzi per poter infine far cominciare i lavori di realizzazione del villaggio rom di Coltano.

Si apre così l’ultima fase, quella di messa a sistema del programma, e mentre l’edificazione procede si dà avvio alla ridefinizione gestionale e organizzativa delle attività che hanno caratterizzato il programma.

Si tratta di completare il percorso di riconoscimento dei diritti sociali di cittadinanza, facendo diventare le famiglie rom come le altre, e superare in modo

definitivo e irreversibile l'ultimo scalino che ostacola l'accesso senza discriminazione ai servizi.

3

La maturità del programma

Se nel 2002 non era nemmeno possibile immaginare che quasi ottanta famiglie rom potessero essere gestite dai servizi dell'area dell'emergenza abitativa sociale assieme alle altre famiglie italiane e straniere, alla fine del programma sarà questo l'approdo naturale per le famiglie in alloggio, così come la gestione delle attività di tipo comunitario e interculturale, in passato sempre rigorosamente distinta da quella delle politiche dell'immigrazione, è divenuto ormai ovvio che si debba andare a collocare proprio in quest'area gestionale.

Un ulteriore elemento di tutela che rafforza il superamento della frammentarietà imposta dalle continue emergenze e salda l'equilibrio tra diritti e doveri dei beneficiari del programma è la regolamentazione realizzata in questa fase che interessa tanto le modalità di concessione amministrativa alle famiglie degli immobili di proprietà del Comune, che quelle di gestione del villaggio.

Oggi che buona parte dei lavori del villaggio sono stati terminati, diciassette abitazioni sorgono dove prima era presente il campo-sosta comunale e la gestione dei progetti di accompagnamento è vicina a essere strutturata per garantire continuità agli interventi avviati, è evidente che il cammino di Città sottili volge al termine e tracciare un bilancio sembra ancora più difficile per il clima di generale discriminazione e razzismo che si respira nel paese.

Sono oltre 400 le persone che in questi anni sono state prese in carico dal programma e hanno lasciato i campi³. Le famiglie sono state accolte tanto con interventi di accoglienza transitoria che in alloggi presi in locazione o ristrutturati. I quasi 200 bambini e adolescenti che ogni anno hanno frequentato con sempre maggiore regolarità le scuole dell'obbligo hanno avuto un costante miglioramento dei loro risultati scolastici e in diversi casi si sono iscritti alle scuole superiori. Le donne rom hanno avuto la possibilità di imparare a guidare, così come di conoscere e imparare a utilizzare il servizio consultoriale, diventano protagoniste dei sistemi di prevenzione sanitaria con un importante riflesso sul livello di salute delle famiglie. Rispetto al 2002 non solo sono radicalmente migliorate le condizioni di vita delle famiglie, ma anche il numero complessivo di permessi di soggiorno ottenuti, così come, nonostante tutto, anche quello delle persone che hanno trovato un lavoro.

Ma un bilancio è fatto anche di ombre, così il nostro deve includere dei gravi fatti di violenza avvenuti all'interno della comunità rom nel gennaio del 2008, che in seguito hanno portato all'allontanamento di alcune famiglie dal programma.

La città e l'Amministrazione hanno vissuto questo episodio di rottura del patto sociale su cui si fonda "Città sottili" come un vero e proprio tradimento, e non è facile capire come questo possa essere avvenuto proprio con alcune delle famiglie che più di altri avevano beneficiato dei progetti d'inserimento abita-

tivo. La relazione con le famiglie rom è stata, infatti, sempre alimentata dalla continua comunicazione, tesa a rappresentare le opzioni possibili in maniera chiara e comprensibile, assieme alla volontà di far comprendere la complessità dell'azione dell'Amministrazione pubblica e il valore dell'esperienza che si stava sviluppando, ma evidentemente qualche cosa non ha funzionato e nel prossimo futuro alcune modalità di gestione dovranno cambiare.

Note

1. Il gruppo, coordinato dall'autore in qualità di responsabile del Settore immigrazione della Segreteria tecnica della conferenza dei sindaci, vede partecipare oltre ai rappresentanti della comunità rom, un'associazione che ha un progetto di educazione sanitaria all'interno dei campi, due cooperative (una che gestisce il servizio di scuolabus per i bambini rom e l'attività degli educatori, l'altra che ha un progetto del Piano di zona che si propone di fare una ricerca/azione e tentare alcune attività di accompagnamento per le pochissime famiglie che hanno ottenuto un alloggio popolare), personale del Comune di Pisa (settorio immigrazione), della Provincia di Pisa (settorio sociale), del Centro servizi sociali adulti (oggi Ufficio esecuzione penale esterna) e del Centro giustizia minorile del ministero della Giustizia oltre all'Azienda sanitaria locale che è presente con il Servizio sociale territoriale e il consultorio per donne e bambini immigrati.

2. Per un approfondimento sull'impostazione generale del programma si veda: *Le Città sottili – Programma della città di Pisa con la comunità rom del territorio: verso la Conferenza di Servizi*, Società della salute zona pisana, novembre 2002, www.sds.zonapisana.it

3. Per un approfondimento sui dati di attività del programma si veda Sconosciuto, Minighi (2007).

Rovereto e Trento: l'accesso all'edilizia pubblica

di *Stefano Petrolini**

L'obiettivo del presente contributo è descrivere le modalità attraverso cui sono state attuate politiche di inserimento in alloggi di Edilizia residenziale pubblica (ERP) di nuclei di cultura *romani*¹ nei due principali comuni del Trentino, Trento e Rovereto, e di ricavare – sulla base delle evidenze empiriche – alcune conclusioni relative all'efficacia di tali iniziative che nel corso del tempo hanno prodotto effetti diversi rispetto a quelli inizialmente attesi.

I

Il contesto

Occorre sottolineare fin da subito che la Provincia autonoma di Trento, nella sua configurazione di Ente amministrativo a statuto autonomo, ha nel tempo costruito un sistema di politiche sociali e della casa articolato ed efficiente.

Da questo punto di vista, le modalità attraverso cui è stata data risposta alla “domanda di casa” espressa dalla popolazione di cultura *romani* residenti non sono nella sostanza differenti da quelle adottate per regolare la domanda proveniente dalle famiglie di cultura *gagè*. Infatti, il sistema di edilizia pubblica ha nel tempo largamente soddisfatto la domanda espressa dalla popolazione trentina in tema di abitazione e solo con la crisi dell'offerta, creata dalla bolla speculativa, e la corrispondente riduzione delle possibilità di accesso all'edilizia sociale, la situazione su questo versante si è fatta relativamente più difficile.

Parallelamente, l'intervento della Pubblica amministrazione nell'ambito dell'assistenza sociale si è strutturato nel tempo come sistema capillarmente diffuso sul territorio, assai propenso a sostenere le situazioni di difficoltà attraverso interventi centrati sul problema e mediante ingenti trasferimenti di risorse verso le aree di maggior bisogno.

Si tratta, pertanto, di una condizione peculiare che è possibile riscontrare soltanto in altre Regioni o Province a statuto autonomo, dunque non generalizzabile all'intero territorio nazionale.

* Cooperativa Kaleidoscopio.

1.1. Consistenza della popolazione romaní sul territorio locale

La popolazione *romaní* presente in Trentino appartiene in larga maggioranza all'etnia sinti; si tratta nella maggior parte dei casi di persone di cittadinanza italiana.

Sono presenti sul territorio anche famiglie romaní, in alcuni casi si tratta di cittadini italiani integrati con la popolazione sinti (con la quale condividono spazi e abitudini); altri gruppi rom sono provenienti dall'estero, in particolare giunti in Trentino dal Kosovo alla fine degli anni Novanta del secolo scorso a causa delle persecuzioni patite nel corso della guerra nei Balcani e, più recentemente, dalla Romania. Si tratta in questo caso di gruppi più contenuti sul piano numerico: i primi da tempo sostanzialmente integrati e assegnatari di alloggi di edilizia pubblica sono oggi complessivamente autosufficienti sul piano economico; i secondi sono individuabili in sparuti gruppi che si muovono sul territorio e di cui si ha notizia quando vengono intercettati dalle Amministrazioni comunali che offrono un luogo temporaneo di permanenza adattato per trascorrere i mesi invernali; questi gruppi non costituiscono tuttavia una presenza stabile, ovvero facilmente avvicinabile.

Attualmente le comunità sinti presenti sui territori comunali presi in considerazione ammontano approssimativamente a 450 individui, di cui circa 290 residenti nel Comune di Trento e circa 160 nel Comune di Rovereto². A questi devono essere aggiunti circa 150 individui di etnia romaní di origine kosovara, tutti residenti nel Comune di Trento.

L'analisi della distribuzione demografica³, equilibrata per quanto riguarda il genere (55% maschile, 45% femminile), mette in evidenza la rilevante presenza di minori (circa il 45,3%; circa il 28,5% di età inferiore ai 14 anni) e di una fascia di popolazione giovane (entro il venticinquesimo anno di età, circa il 13%), gran parte della quale, come da tradizione, si è già costituita quale nucleo autonomo. Si può pertanto presumere che in futuro la domanda di casa sia destinata ad aumentare sensibilmente.

1.2. La situazione abitativa

Sul piano delle condizioni abitative, considerate nell'accezione più ampia, le difficoltà incontrate negli ultimi decenni dalla popolazione di etnia sinti sono state notevoli, esacerbate dalle trasformazioni legislative in materia di mobilità. A un elevato tasso di natalità, congiunto alla precocità delle unioni familiari, si è accompagnata una sempre maggiore difficoltà a seguire le proprie abitudini riguardo al rapporto con il territorio e una emergente necessità di controllo esercitato dall'Autorità pubblica⁴. Ciò ha determinato una crescente sedentarizzazione dei clan e una sempre maggiore problematicità a perseguire forme di reddito basate sulle attività economiche tradizionali.

Da questo punto di vista, la presenza di una legge provinciale che regola l'assegnazione di alloggi di edilizia sociale molto restrittiva per quanto concerne il rapporto superficie-dimensione del nucleo familiare non ha permesso che gli al-

loggi di edilizia pubblica potessero diventare una diffusa opportunità abitativa. Tale impianto normativo si rivela ancora oggi un ostacolo difficile da superare per gran parte delle famiglie sinte residenti in Trentino⁵.

Le azioni condotte dai due Comuni a favore delle popolazioni *romani* per l'inserimento in alloggi ERP non differiscono in modo significativo: entrambe le Amministrazioni, pur mantenendosi nella sostanza coerenti con le disposizioni provinciali in materia e lasciando che le procedure di assegnazione avvengano in termini di nominale parità con la popolazione *gagè*⁶, hanno progettato strumenti solo formalmente diversi per intervenire in situazioni particolari. La finalità, in entrambi i casi, è stata quella di predisporre un modello operativo replicabile e politicamente sostenibile⁷.

Pur nella rilevante difficoltà segnalata, la situazione che comunque oggi si può osservare nel capoluogo è di circa una ventina di famiglie sinte e di una trentina di famiglie *romani* inserite presso alloggi di edilizia pubblica. I percorsi di accesso alla casa, pur caratterizzati in entrambi i casi dalla presenza di agenzie del "privato sociale" che ne hanno reso possibile la realizzazione, sono stati radicalmente differenti.

In particolare, i profughi rom giunti in Trentino dal Kosovo sono stati destinatari di una massiccia campagna umanitaria che ha avuto il merito di individuare – attraverso la collaborazione tra le amministrazioni e il fitto tessuto associativo e cooperativo presente nella realtà trentina – soluzioni transitorie, in alcuni casi durate alcuni anni, che hanno permesso a queste famiglie di attendere che la domanda di accesso alla casa pubblica, presentata attraverso i canali ordinari, venisse accolta⁸.

La situazione presso il Comune di Rovereto presenta numeri decisamente più contenuti: le famiglie sinte attualmente residenti in appartamento sono solo cinque, più due alle quali verrà assegnato a breve un alloggio. I Servizi sociali non sono a conoscenza di nuclei di etnia *romani* stabilmente presenti sul territorio comunale.

2

I modelli di intervento elaborati dai Comuni: analogie e differenze

Prima di osservare nel dettaglio le scelte operative compiute dai Comuni di Trento e di Rovereto, è opportuno premettere che i contenuti espressi riguardano progetti di intervento sviluppati a partire dai primi anni di questo decennio, a seguito della crescente pressione esercitata dalla popolazione *romani* residente sui canali istituzionali deputati all'assegnazione degli alloggi di edilizia pubblica.

I modelli di intervento, finalizzati a favorire l'ingresso e la permanenza negli alloggi di edilizia pubblica delle popolazioni sinte e rom, sono stati costruiti sul concetto di accompagnamento guidato.

In particolare, nel caso di Trento, questo principio è stato collocato nella fase definita di pre-ingresso, gestita dagli operatori degli enti che professionalmente si relazionano quotidianamente con queste popolazioni residenti sul ter-

ritorio. Per il periodo successivo all'ingresso vero e proprio il modello prevede che si progettino specifici Interventi domiciliari educativi (IDE), realizzati da agenzie accreditate presso la Provincia autonoma di Trento e mirati ad affrontare specifiche situazioni di difficoltà legate alla presenza di minori⁹.

L'Amministrazione di Rovereto ha preferito invece estendere le attività di accompagnamento guidato anche alla fase successiva all'ingresso in appartamento, attraverso la formulazione di un progetto sperimentale – dunque di durata limitata nel tempo – denominato “Oltre il campo”, la cui gestione è stata affidata a una cooperativa sociale.

2.1. La fase di “pre-ingresso”

Restringendo l'attenzione al solo processo di accompagnamento guidato, in entrambi i modelli sono stati previsti per la fase di pre-ingresso programmi di attività della durata indicativa di un mese, periodo che termina con l'ingresso della famiglia nell'alloggio. La presenza degli operatori incaricati di gestire la fase è stata fissata in circa dieci ore settimanali a Trento, proporzionalmente alla numerosità del nucleo familiare, da cinque a dodici ore settimanali per quanto riguarda il Comune di Rovereto¹⁰.

L'intervento, svolto da operatori professionali, è finalizzato al trasferimento di tutte le informazioni fondamentali necessarie per predisporre l'ingresso delle famiglie: preparare ad accompagnare ogni singolo nucleo a prendere visione dell'alloggio e degli spazi condominiali; prevedere un percorso di acquisizione di informazioni e di consapevolezza sul vivere in alloggio: aspetti economici, impegni, regole di convivenza, abitudini di vita. Si ritiene che questa specifica azione debba essere svolta con ogni membro della famiglia, tenendo conto dell'età e delle responsabilità di cui ciascuno può farsi carico. In particolare si osservano:

- Il regolamento condominiale in tutti i suoi aspetti.
- Le modalità e i vincoli di pagamento dell'affitto, delle spese condominiali e delle utenze.

L'eventualità di attivare un conto corrente bancario per la domiciliazione delle bollette.

- Le modalità di utilizzo dei servizi presenti presso la circoscrizione.
- L'organizzazione dell'accompagnamento a scuola dei figli.
- Le necessità riguardanti l'arredamento dell'alloggio e le modalità di reperimento dei mobili e degli elettrodomestici.

Rispetto alla realtà di Trento, che non ha effettuato ulteriori approfondimenti in tal senso e che attiva gli interventi nel momento in cui ai nuclei vengono assegnati gli alloggi secondo la graduatoria ordinaria, a Rovereto sono state fissate delle regole sia per l'individuazione delle famiglie da coinvolgere nel progetto, sia per la preparazione del contesto nel quale realizzare le attività.

Per quanto riguarda la formazione del gruppo di famiglie da coinvolgere, sono stati definiti criteri oggettivi e soggettivi di valutazione. I criteri oggettivi possono essere sinteticamente individuati:

- nella volontà e nell'interesse mostrato a uscire dal campo per andare ad abitare in alloggio;
- nell'aver presentato, avendone i requisiti, domanda di assegnazione di alloggio di edilizia abitativa pubblica;
- nell'essere disponibili ad accettare le condizioni previste dal Regolamento dell'Istituto trentino edilizia abitativa (ITEA), emendato dal Comune con ulteriori e più specifiche regole;
- nelle caratteristiche anagrafiche, di numerosità e di anzianità di residenza del nucleo.

I criteri soggettivi si riferiscono invece alle modalità con le quali i membri della comunità sinta individuano e valorizzano al loro interno le disponibilità ad aderire al progetto. Il significato di questa opzione metodologica è legata alla volontà dell'Amministrazione di non spaccare, ma, anzi, di coinvolgere nella misura più ampia questa parte della popolazione nella realizzazione del progetto.

Sul versante della preparazione del contesto, un punto fondamentale riguarda l'importanza di individuare, come prescritto dalla norma, un appartamento adeguato alle spesso cospicue dimensioni del nucleo, la cui collocazione è opportuno sia, nel limite del possibile, al piano terreno oppure al primo piano se il caseggiato è provvisto alla base di un porticato.

Secondariamente, sulla base delle indicazioni raccolte presso altre esperienze analoghe, si reputa importante trasmettere a coloro che risiedono nel caseggiato, con le dovute cautele e attraverso interlocutori privilegiati (il presidente della circoscrizione, il parroco e altre figure di riferimento, le agenzie educative presenti sul territorio, il vigile di quartiere), le informazioni relative agli obiettivi e alle modalità di realizzazione del progetto. Questa scelta, pur foriera di problemi e tensioni, permette infatti di estendere, con minori probabilità di fallimento, il significato dello sforzo che l'Amministrazione compie a chi, probabilmente, in condizioni diverse vivrebbe il fatto esclusivamente in termini allarmistici.

2.2. Dopo l'ingresso in alloggio

Per quanto riguarda il Comune di Trento, l'azione ipotizzata nel periodo successivo all'ingresso in termini di IDE si concretizza in iniziative di sostegno e di monitoraggio dell'esperienza abitativa.

Si ritiene che tale attività comporti un impegno quantificabile tra le dieci e le venti ore settimanali per un periodo indicativo di sei mesi, valutato sulla base delle autonomie e delle problematicità di ogni nucleo; impegno previsto a scalare progressivamente fino all'azzeramento totale, nell'intento di promuovere la massima autonomia possibile delle famiglie e garantire un buon livello di convivenza sociale all'interno del condominio e del quartiere.

Nell'ambito dell'intervento si prevedono azioni di mediazione tra la famiglia e il contesto abitativo, finalizzate alla promozione di occasioni di conoscenza con le altre famiglie residenti.

L'insieme delle iniziative comprende attività svolte con i minori, per i quali l'IDE è appositamente progettato (mantenimento dei rapporti con la scuola, i ser-

vizi sanitari, le agenzie educative presenti sul territorio), ma anche nei confronti della famiglia in generale. Da questo punto di vista, occorre tenere presente, infatti, che il passaggio in un contesto abitativo estraneo può comportare maggiori problemi per l'educazione e la crescita dei figli, dal momento che vengono improvvisamente a mancare i punti di riferimento tradizionali che da sempre sono individuati nella comunità allargata. È dunque logicamente indispensabile offrire un forte sostegno alla genitorialità.

Per quanto riguarda la conduzione dell'alloggio, la famiglia viene accompagnata nella gestione quotidiana della parte economica (pagamento dell'affitto e delle utenze), tecnica (gestione del gas, dell'elettricità e dell'acqua) e igienico-sanitaria.

Relativamente al territorio, l'accompagnamento è orientato al mantenimento dei rapporti con gli enti pubblici e il mercato del lavoro.

Le azioni poste in essere nell'immediato dagli educatori incaricati devono essere dirette a:

- programmare, coordinandosi con il Servizio sociale, le attività da svolgere;
- fare conoscenza insieme agli assegnatari del referente di scala e del personale di riferimento dell'ITEA presente sul territorio;
- sostenere il nucleo nell'espletamento delle pratiche relative alla stipula dei contratti per l'allacciamento delle utenze e altro;
- stimolare il nucleo a completare l'arredamento dell'alloggio, rendendolo oltre che vivibile, anche accogliente e personalizzato;
- promuovere occasioni di incontro e di socializzazione con l'intorno residenziale, mediando su tutti quegli aspetti problematici che possono essere causa di conflitti;
- offrire sostegno al capofamiglia nel mantenimento del lavoro, ovvero orientamento nella ricerca di un'occupazione;
- provvedere sostegno nella gestione del denaro;
- garantire interventi di tipo educativo nei confronti dei minori e di formazione ai genitori nei settori dell'igiene personale, del comportamento sociale, dell'impegno scolastico.

Sul piano economico, il finanziamento delle attività da parte dell'Amministrazione avviene esclusivamente a copertura degli IDE¹¹. Le attività svolte nel periodo di "pre-ingresso", infatti, sono comprese nella convenzione esistente tra il Comune di Trento e gli enti che svolgono le proprie attività con la popolazione *romani* residente sul territorio.

Mettendo a confronto le due iniziative, occorre sottolineare che l'azione di "accompagnamento guidato" previsto a Rovereto, assicurato al nucleo anche nella fase successiva all'ingresso, non comporta rilevanti difformità rispetto alla tipologia di azioni poste in essere a Trento.

Ciò che varia è piuttosto la durata, biennale, del progetto individuale, di gran lunga superiore ai sei mesi previsti a Trento. Ma, soprattutto, il fatto che l'alloggio, nel corso dei due anni considerati, non viene assegnato al nucleo, ma, in virtù della norma precedentemente richiamata in nota, rimane in possesso dell'Ente di "privato sociale" che gestisce le attività previste dall'apposita conve-

zione stipulata con il Comune. Il nucleo pertanto vive in uno spazio concesso a titolo di ospitalità, per il quale paga all'Ente gestore una quota analoga a quella che sosterebbe se si trattasse di un'assegnazione vera e propria. L'eventuale assegnazione diretta e definitiva dell'alloggio avviene a seguito della positiva conclusione del percorso, valutata e sancita dall'Amministrazione¹².

In questo caso, l'entità dell'intervento economico è assai più rilevante, dal momento che vengono sostenute le attività svolte da operatori professionali appositamente coinvolti – sia nella fase di “pre-ingresso”, sia nella fase successiva, di più lunga durata, dell'ingresso in alloggio – e la restante parte di gestione degli appartamenti non coperta dai nuclei che vi risiedono.

3

La valutazione degli interventi

Recuperando la dimensione storica degli interventi, è importante mettere in evidenza che lo sviluppo dei progetti di sostegno abitativo hanno preso forma quando, nel solo Comune di Trento, ben ventuno nuclei sinti si sono collocati ai primi posti nella graduatoria per l'assegnazione degli appartamenti di edilizia pubblica¹³. Tra il 2003 e il 2008 sono stati assegnati dodici alloggi a nuclei sinti, di questi solo sette sono stati anche destinatari di Interventi domiciliari educativi. Infatti, la scelta operata dall'Amministrazione è stata quella di lasciare all'esclusiva volontà delle famiglie l'adesione a una proposta di sostegno educativo nel periodo successivo all'ingresso. Tuttavia, i numeri dicono ben poco rispetto alle difficoltà incontrate dalle famiglie nel mantenere la propria condizione. Se le modalità di conduzione dell'alloggio, in termini di pulizia e di relazione con il vicinato, sono state nella maggioranza dei casi decisamente confortanti, diverso è il discorso per quanto riguarda la sostenibilità economica: continuano a essere numerosi, infatti, gli interventi effettuati dai Servizi sociali che prevedono a una significativa, talvolta totale, copertura delle spese di alloggio.

La decisione del Comune di lavorare prevalentemente sul piano della mera assistenza economica in luogo di un piano organico di interventi di accompagnamento finalizzato a un'effettiva responsabilizzazione delle famiglie, ha causato, nel tempo, diversi casi di rinuncia o di revoca dell'alloggio pubblico¹⁴.

Tuttavia, se la situazione a Trento è instabile, l'evidenza mostra che l'esperienza di Rovereto si è rivelata nei fatti fallimentare: attivato nel 2003 per complessivi cinque nuclei, il progetto si è chiuso anticipatamente nel 2006 con una situazione ancora poco definita riguardo le possibilità di permanenza delle famiglie negli alloggi. A oggi, solo due di queste sono riuscite a mantenere l'appartamento loro assegnato; gli altri sono tornati a risiedere al campo-sosta.

Non è possibile individuare in modo definitivo i fattori causali a cui questi risultati devono essere associati. Tra le variabili in gioco, certamente c'è il grado di convinzione della famiglie a perseverare nella scelta compiuta: nella maggior parte dei casi, infatti, tale scelta è derivata esclusivamente dalla necessità di sfuggire alle inaccettabili condizioni del campo.

Inoltre occorre tenere conto del tipo di risposta che la popolazione gagè residente ha dato ai diversi inserimenti, avvenuti tutti in zone dei due Comuni e in caseggiati differenti. In particolare, va sottolineato il fatto che tali risposte mostrano una variabilità eccezionale: da una sincera e comprensiva accettazione del fatto, a una feroce e intransigente opposizione alla prospettiva di trovarsi come vicini di casa “na mandria de tzingheni”.

Anche l’atteggiamento istituzionale, ancora significativamente orientato verso un approccio assistenziale nei confronti dell’etnia sinta, tra quelle considerate la più vulnerabile, certamente gioca un ruolo importante.

Ma se, comparativamente, l’esperienza di Trento ha mostrato qualche segnale positivo, progetti come “Oltre il campo” di Rovereto rappresentano un vincolo per l’accesso all’abitazione di edilizia pubblica, piuttosto che un’opportunità. Secondo la rappresentazione etica sottesa a questa classe di progetti, infatti, la possibilità dell’assegnazione di un appartamento è subordinata non allo stato di bisogno espresso, ma al grado di assimilazione dimostrato nel “periodo di prova”.

Sicuramente però, ciò che rischia maggiormente di incidere negativamente sulle possibilità di permanere in alloggi di edilizia pubblica, è l’assenza di “politiche integrate” (o di sistema) abilitate a sostenere il processo di affrancamento dalla condizione di povertà estrema quale quella che oggi caratterizza le popolazioni sinti e rom. L’incapacità di sostenere il costo della casa, per quanto contenuto, è alla base della gran parte delle testimonianze di chi la casa l’ha già abbandonata e di chi vorrebbe – o si sente in procinto, volontariamente o meno – di abbandonarla.

Implementare adeguate politiche del lavoro e della formazione, nel rispetto di differenze culturali che non vanno negate, quanto piuttosto mediate, è l’unica strada che è possibile percorrere per sperare di raggiungere apprezzabili risultati sul piano dell’autonomia abitativa.

Note

1. L’etichetta *romaní* viene qui utilizzata per denominare l’insieme di tutte le diverse etnie – per quanto tra loro profondamente differenziate, accomunate per origini e storia – che oggi sono genericamente definite *zingare*, termine che nell’accezione comune ha assunto una connotazione fortemente spregiativa (cfr. Spinelli, 2005).

2. Solo parte della popolazione risiede presso i campi-sosta attrezzati, presenti in entrambi i Comuni. Un certo numero di nuclei staziona abusivamente in alcune aree variamente tollerate, girovagando senza fissa dimora all’interno dei rispettivi territori, soggetti ai periodici sgomberi effettuati dalle forze dell’ordine. Un’altra fetta di popolazione, come si dirà più avanti, risiede stabilmente in alloggi di edilizia pubblica.

3. A causa dell’oggettiva difficoltà a quantificare con precisione l’universo di riferimento, difficoltà sottolineata diffusamente dalla letteratura che si occupa dei temi di incontro con la popolazione romaní, i dati sintetici presentati si riferiscono esclusivamente alla popolazione sinta residente nel capoluogo.

4. In Trentino, l’istituzione dei campi-sosta attrezzati, collocati lontano dai centri abitati e privi dei più elementari servizi di tipo sociale, quale soluzione non transitoria per la gestione della stanzialità della popolazione sinta, risale alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso.

5. L.P. 21/1992, *Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa*, modificata dalla L.P. 15/2005, *Disposizioni in materia di politica provinciale della casa*. I parametri fissati da entrambi i testi legislativi comportano uno slittamento dei tempi accesso alla casa – talvolta quantificabile nell'ordine di alcuni anni – per i nuclei familiari più numerosi a causa delle difficoltà a individuare un alloggio adeguato: ad esempio, per una famiglia di sei persone è indispensabile reperire un alloggio con superficie non inferiore a 110 mq. Questo vincolo – concepito originariamente per evitare concentrazioni eccessive in alloggi di superficie ridotta – è diventato infatti un elemento ostativo che la prassi burocratica di assegnazione ha sempre utilizzato in modo strumentale per minimizzare le possibilità di accesso di queste famiglie.

6. Con il termine “parità” si intende sia la valutazione dei requisiti personali (reddito, dimensione del nucleo, anzianità di residenza in Provincia di Trento, presenza di eventuali condizioni critiche sul piano sanitario), sia la collocazione geografica degli alloggi all'interno dei Comuni considerati, non guidata da particolari criteri se non quelli espressi dal richiedente, ovviamente tenuto conto della disponibilità di appartamenti. Si è in tal modo ritenuto non conveniente perseguire una politica di concentrazione dei nuclei, puntando su una loro maggiore integrazione nel tessuto sociale.

7. Si tratta, in entrambi i casi, di amministrazioni rette fin dai primi anni Novanta del secolo scorso da giunte di centro-sinistra (la stessa maggioranza che esprime la giunta e il presidente della Provincia autonoma di Trento); pertanto *tendenzialmente* orientate ad assumere iniziative a favore di popolazioni normalmente emarginate e, nel caso delle popolazioni sinta e rom, ostracizzate.

8. È importante sottolineare che la citata normativa provinciale in materia di edilizia abitativa consente, da una parte, di assegnare appartamenti a organizzazioni del terzo settore per le loro finalità statutarie; dall'altra, caso unico in tutto il panorama nazionale, essa prevede l'elaborazione di una doppia graduatoria: una per la cittadinanza italiana, l'altra per la popolazione immigrata. Il numero di assegnazioni a questa seconda graduatoria raggiunge circa il 6% delle assegnazioni complessive effettuate nel corso di un anno.

9. Gli IDE sono disciplinati dalla L.P. 14/1991 (si veda, in particolare, il Capo V “Interventi socio-assistenziali”). Il testo normativo è stato aggiornato nel 2007 con l'introduzione nell'ordinamento della L.P. 13/2007 Politiche sociali nella Provincia di Trento. La legge norma gli interventi di: prevenzione; promozione; intervento di aiuto e sostegno alla persona e alla famiglia; interventi a integrazione e sostituzione delle funzioni familiari. Si tratta, pertanto, di interventi personalizzati che vengono attivati dai Servizi territoriali sulla base di una specifica richiesta presentata dalle famiglie interessate.

10. Il Progetto “Oltre il campo”, iniziativa realizzata a livello sperimentale, ha terminato le proprie attività nell'autunno del 2006.

11. Indicativamente, il costo di un'ora di IDE è valutata attorno a 25 euro.

12. La possibilità di procedere in questa direzione è legata alla presenza di un cavillo normativo, che – fino all'entrata in vigore della citata L.P. 15/2005 – permetteva l'assegnazione di alloggi, pur non adeguati, in deroga alle prescritte metrature minime. In tal senso, era sufficiente che, su richiesta dell'interessato, venisse emesso un apposito provvedimento dal dirigente del competente ufficio.

13. Fonte: Servizio casa e residenze protette, Comune di Trento – 2003.

14. Ad esempio, il fatto di non aver correttamente interpretato, a causa dello stato di sostanziale analfabetismo del nucleo, una comunicazione di avvio di un procedimento di revoca dell'assegnazione per disturbi della quiete segnalati dal vicinato, rispetto al quale sarebbe stato sufficiente una semplice replica motivata entro i termini prescritti, ha determinato l'irrevocabilità di tale provvedimento.

Bologna: migrazioni rom e inserimenti abitativi

di *Cris Tomesani**

I

Chiudere i campi

Uno dei temi dominanti che attraversa la storia dei rom e dei sinti in Italia riguarda il loro vero o presunto nomadismo e la tipologia abitativa dei loro insediamenti. Sebbene la maggioranza dei rom e dei sinti che vive oggi in Emilia non pratici il nomadismo, nella percezione comune resiste la convinzione che le soluzioni abitative per questi gruppi debbano sempre essere differenziate da quelle del resto della popolazione.

Se una parte degli interessati si identifica parzialmente con questa idea, in nome di una tradizione che sopravvive all'interno della comunità, un'altra parte ha alle spalle uno stile di vita diverso e una prospettiva abitativa molto più simile a quella della maggioranza dei cittadini. I sinti e i rom che abitano a Bologna si differenziano anche per questo motivo. I primi, pur non escludendo l'ipotesi di trasferirsi in una casa vera e propria, rivendicano per sé la possibilità di continuare a vivere in una forma comunitaria di famiglia allargata, che prevede la vicinanza di più nuclei familiari capaci di condividere uno spazio aperto comune. Chiedono che il Comune li aiuti nella costruzione di aree attrezzate e urbanizzate, con la presenza di edifici da usare come cucine o spazi di socializzazione, senza per questo rinunciare alla casa mobile o al caravan da collocare all'interno dell'area e da utilizzare come spazio privato di pertinenza del nucleo familiare ristretto. I rom stranieri, al contrario, provenendo da villaggi o città in cui spesso possedevano case di proprietà, cercano più frequentemente soluzioni abitative del tutto simili a quelle del resto della popolazione. Che sia un appartamento di un condominio popolare o una casa colonica dipende dalle scelte di ognuno e dalle opportunità che la vita offre. Differenziare gli interventi abitativi a favore di rom e sinti, percepiti spesso come un insieme del tutto omogeneo, corrisponde pertanto a una valorizzazione delle varianti storiche e culturali presenti all'interno di questa minoranza e a evitare che dietro il pregiudizio di una differenza culturale inconciliabile con il gruppo maggioritario che abita la città si produca una politica di esclusione.

* Comune di Bologna.

L'esperienza dei "campi rom" è un esempio di come un intervento che nasce per rispondere a emergenze sociali possa contenere in sé l'idea, più o meno esplicita, che questa opzione non sia da intendersi soltanto come una forma di accoglienza temporanea, ma rappresenti una dimensione abitativa consona alla cultura rom, e che possa pertanto trasformarsi in una soluzione urbanistica di lungo periodo, complice il valore aggiunto di un basso impatto sulla popolazione residente. Ne nasce un atteggiamento secondo cui un'alternativa al campo non è comunque praticabile se non al prezzo di un conflitto con la cittadinanza e dello stravolgimento della vita dei rom, dimenticando che questi ultimi hanno lasciato delle case vere e proprie nei loro paesi d'origine. L'esito, dal punto di vista culturale, è il rovesciamento: non è più il disagio abitativo di gruppi di rom a produrre la necessità di costruire un campo per la loro accoglienza, ma è il campo che produce "i rom", nel senso dispregiativo con cui questo appellativo etnico viene spesso utilizzato dal gruppo sociale maggioritario. Il campo è una di quelle situazioni in cui la differenza di chi vi abita emerge e si fissa in tutta la sua inconciliabilità con la vita degli altri. Un rom che abita nel campo, agli occhi della città, non ha altre possibilità esistenziali.

Quello che segue è il breve resoconto di un intervento messo in atto recentemente dal Comune per la chiusura degli ultimi "campi" rimasti e la sperimentazione di percorsi che favoriscano una maggior inclusione della popolazione rom nella società bolognese, attraverso il loro trasferimento in abitazioni collocate nei normali contesti abitativi della città.

Il lento lavoro di svuotamento dei campi, già previsto al momento della loro istituzione, si è completato nel periodo 2005-2008 con l'adozione degli strumenti che ci apprestiamo a illustrare, i quali, nel 2007, sono stati definiti tecnicamente nel *Piano d'azione straordinario per il superamento delle strutture di accoglienza di emergenza temporanea e per l'accompagnamento e la mediazione sociale e supporto dell'integrazione dei soggetti in uscita* (d'ora in poi *Piano*), realizzato in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna.

2

Le strutture oggetto del *Piano*

La realizzazione degli obiettivi del *Piano* ha portato alla chiusura delle ultime quattro strutture "emergenziali" destinate a ospitare i rom presenti nel territorio comunale di Bologna. Tre di queste strutture si possono definire campi in senso stretto: aree verdi ricavate in zone periferiche della città, recintate e attrezzate con container adibiti ad alloggi "temporanei", servizi igienici spesso in comune, un servizio di guardia svolto da una cooperativa sociale ecc.

L'istituzione di queste strutture ha origine da due grandi "emergenze rom" che hanno riguardato la città di Bologna in due momenti storici distinti. La prima, negli anni Novanta, provocata dall'arrivo di centinaia di profughi in fuga dalla guerra in Jugoslavia. Il censimento condotto nel 1993 dal CIR (Centro italiano per i rifugiati) in collaborazione con il Comune e la Prefet-

tura portò al riconoscimento della protezione umanitaria ai sensi della L. 390/92 di oltre 500 persone.

La seconda emergenza ha riguardato l'arrivo di numerosi rom romeni dopo il 2001, successivamente all'abrogazione dell'obbligo del visto per i cittadini di quel paese.

In entrambi i casi abbiamo assistito a un'analogha modalità di insediamento sul territorio. Intere famiglie si stabilirono nelle zone periferiche della città, soprattutto lungo le sponde del fiume Reno, costruendo alloggi di fortuna con materiali di recupero e dedicandosi a lavori in nero. I rom, sia slavi che romeni, provenivano da contesti rurali o da quartieri urbani dove possedevano abitazioni e svolgevano una vita sedentaria.

Negli anni Novanta per i profughi della Jugoslavia furono realizzati diversi campi e alcune altre tipologie d'accoglienza. Si arrivò così ad accogliere 447 persone⁴. Nel caso della più recente emergenza "romena", l'Amministrazione comunale decise nel 2005 di procedere a una sistematica rimozione di tutti gli insediamenti abusivi, e alla realizzazione di alcune strutture d'accoglienza destinate a ospitare le famiglie rom che avevano in corso una procedura per regolarizzare la loro presenza sul territorio italiano (richiesta nominativa di ingresso in Italia), anche in vista dell'adesione ormai prossima della Romania all'Unione Europea e della conseguente abolizione delle autorizzazioni all'ingresso in Italia per i propri cittadini.

Nel 2007, all'epoca della predisposizione del *Piano d'azione straordinario per il superamento delle strutture d'emergenza*, residuavano in capo al Comune di Bologna quattro strutture realizzate per fronteggiare le emergenze rom. Due campi per l'accoglienza di profughi della ex Jugoslavia, realizzati fuori Comune in località Trebbo (Castel Maggiore) e Pianazze (Sasso Marconi), più un campo (Residenza sociale transitoria Gandhi di via Piratino) e una ex clinica (Villa Salus) adibiti all'ospitalità provvisoria di nuclei familiari rom romeni.

La realizzazione del *Piano* ha portato prima alla chiusura di Villa Salus (30 giugno 2007), poi allo svuotamento della RST Gandhi (31 dicembre 2008) e, infine, allo smantellamento definitivo dei campi di Pianazze (30 giugno 2008) e Trebbo (30 settembre 2008).

3

Operare: tavoli e strumenti

Il *Piano* prevedeva che tutti gli ospiti delle strutture d'accoglienza dovessero trovare una collocazione abitativa adeguata e che nella prima fase del loro inserimento (tra i due e i quattro anni) fossero seguite da un servizio di accompagnamento sociale all'integrazione, capace di svolgere anche funzioni di mediazione sociale degli eventuali conflitti ambientali e socioculturali che si fossero manifestati nel nuovo contesto di vita. Per la realizzazione di questa attività il Comune ha costituito una unità operativa del Servizio integrazione interculturale, denominata Ufficio integrazione sociale, e ha stipulato una convenzione con l'organizzazione di volontariato Mosaico di solidarietà onlus che si avvale anche della collaborazione di altri soggetti, tra cui il più attivo è la cooperativa sociale La Piccola Carovana onlus.

Le attività che il servizio di accompagnamento ha svolto con gli ospiti delle strutture d'emergenza comprendono: la formulazione di un progetto individuale per un percorso di uscita condiviso e sostenibile nel tempo; l'orientamento e l'accompagnamento alla soluzione delle problematiche che ostacolano l'autonomia del nucleo familiare (la regolarizzazione dei permessi di soggiorno e il reperimento di un lavoro in primis); il reperimento di un alloggio; l'assistenza al trasferimento delle famiglie nella nuova abitazione (avviamento del contratto di locazione, operazioni di trasloco, voltura delle utenze e orientamento alla gestione e alla manutenzione della casa); il contatto col territorio di nuovo insediamento per l'iscrizione anagrafica (che nel caso dei romeni vale come attestazione di soggiorno), il trasferimento delle iscrizioni scolastiche dei bambini, la variazione del medico di base, l'eventuale presentazione della famiglia ai servizi sociali territoriali e la mediazione col contesto ambientale (nei rapporti col vicinato, con l'amministratore di condominio ecc.).

Per la riuscita di queste attività, il Comune di Bologna ha cercato la collaborazione di altri soggetti. Oltre alla Regione Emilia-Romagna, che ha sostenuto e cofinanziato il *Piano*, il Comune ha promosso un tavolo interistituzionale con la presenza della Prefettura, della Questura, dei Comuni di Sasso Marconi e Castel Maggiore per decidere i tempi di smantellamento delle strutture e definire tutte le situazioni pendenti in merito ai permessi di soggiorno di alcuni ospiti provenienti dalla ex Jugoslavia. Con i Comuni partner sono stati inoltre stipulati due accordi, che individuano le diverse competenze nel processo di superamento dei campi e la destinazione futura delle aree (un protocollo d'intesa con Sasso Marconi e un accordo di programma con Castel Maggiore).

Un analogo percorso di condivisione ha caratterizzato il lavoro d'équipe nella fase di realizzazione delle attività di integrazione sociale del *Piano*. Presso il Comune di Bologna è stato istituito un tavolo tecnico a cadenza mensile con tutti gli operatori a vario titolo coinvolti nel lavoro quotidiano con gli ospiti delle strutture emergenziali. Gli assistenti sociali dei Comuni, gli educatori delle cooperative sociali incaricate della gestione delle strutture, gli operatori dell'associazione che tuttora segue l'inserimento delle famiglie nelle loro nuove abitazioni. Il tavolo, a ogni incontro, ha avuto il compito di fare il punto sulla situazione degli ospiti (il lavoro, la frequenza scolastica, il permesso di soggiorno) e di procedere nella distribuzione del lavoro per consolidare la situazione lavorativa delle famiglie, affinché in ogni nucleo vi fosse almeno un membro con un lavoro regolare che potesse intestarsi un contratto d'affitto, per trovare a ogni nucleo familiare un'abitazione alternativa al container e smantellare definitivamente il campo entro la data prefissata.

Tra gli strumenti messi in campo per conseguire gli obiettivi definiti dal *Piano*, ve ne sono due che presentano caratteristiche di innovazione: la sublocazione alle famiglie in uscita dalle strutture di appartamenti reperiti dal Comune sul mercato immobiliare e il "contratto di integrazione sociale" stipulato con le famiglie.

Il primo è uno strumento già sperimentato a partire dal 2004 per alcuni ospiti dei campi profughi della ex Jugoslavia e consolidato nel processo di implementazione del *Piano*. Il Comune di Bologna, attraverso dei propri operatori,

acquisisce in locazione degli appartamenti rivolgendosi alle agenzie di intermediazione immobiliare. Si tratta per lo più di beni messi sul mercato da piccoli proprietari che decidono di aderire al progetto avendo come controparte l'Amministrazione e sentendosi pertanto garantiti sia sul pagamento del canone, che sulla copertura dei danni eventuali.

Sui medesimi immobili il Comune, a sua volta, stipula dei contratti di sublocazione con le famiglie in uscita dalle strutture a fronte del pagamento di un canone pari almeno al 50% di quanto dovuto al proprietario e comunque non inferiore ai 300,00 euro mensili². Il contratto di sublocazione ha la durata di quattro anni, al termine dei quali viene richiesto all'inquilino di intestarsi un nuovo contratto direttamente col proprietario e di sostenere l'intero costo dell'affitto. A titolo di garanzia del rispetto degli impegni contrattuali, il Comune, in modo analogo a un privato, acquisisce la documentazione inerente l'attività lavorativa e la capacità economica dei conduttori (contratto di lavoro di almeno un membro della famiglia, busta paga ecc.). Il costo di questo intervento è stato cofinanziato dalla Fondazione Carisbo.

Il secondo strumento innovativo, il Contratto di integrazione sociale, è un documento che ha una funzione esclusivamente sociale e che definisce il patto tra il Comune e il beneficiario dell'intervento esplicitando il progetto di inserimento abitativo e gli impegni che le parti si assumono. A ogni famiglia che si intesta un contratto di sublocazione viene chiesto di firmare anche il contratto di integrazione sociale in cui si impegna a una corretta conduzione dell'immobile, ma anche ad assicurare la frequenza scolastica dei propri figli, a tutelare la salute del proprio nucleo, a non svolgere attività illecite ecc. Questo strumento, simile al patto di solidarietà sperimentato dalla Casa della Carità di Milano e al contratto di accoglienza adottato in tutta Italia dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR), costituisce la base del lavoro di accompagnamento e mediazione sociale e l'assunzione di una responsabilità reciproca tra gli operatori e le famiglie uscite dalle strutture emergenziali.

4

Risultati

Le famiglie rom che hanno lasciato Villa Salus, la RST Gandhi, i campi di Trebo e Pianazze, hanno trovato casa per lo più seguendo i percorsi del *Piano*. Alcune di loro, tuttavia, hanno cercato altre strade. I rom della ex Jugoslavia, in particolare, in virtù del loro lungo soggiorno a Bologna, hanno lasciato i campi nel corso degli anni trovando altre soluzioni abitative autonome, oppure riuscendo a ottenere assegnazioni di alloggi di edilizia residenziale pubblica, partecipando periodicamente ai bandi dei Comuni al pari di tutti gli altri cittadini aventi diritto, sia stranieri che italiani.

Altre famiglie, sia slave che romene, sono rientrate nel paese d'origine, a causa delle forti difficoltà incontrate nel reperire un lavoro in Italia sufficientemente stabile da consentire loro di pagare un affitto e mantenere nuclei familiari spesso più numerosi della media.

Alcune tra le persone più fragili, quelle senza la possibilità di provvedere a un reddito per loro stesse, hanno trovato accoglienza nelle abitazioni del loro nucleo familiare allargato, a volte trasferendosi in altre città.

Qui di seguito riportiamo solo i dati inerenti le uscite dalle strutture emergenziali che sono state oggetto del *Piano*, quelle cioè relative agli anni conclusivi della gestione emergenziale.

*Villa Salus*³

La chiusura di questo centro molto discusso, realizzato nel 2005 per l'accoglienza temporanea di rom romeni provenienti dall'occupazione del Ferrhotel (un albergo per i dipendenti delle Ferrovie in stato d'abbandono), è stato possibile grazie all'inserimento abitativo di 28 famiglie, per un totale di 129 persone di cui 61 minori.

Per questi inserimenti sono stati reperiti sul mercato privato 17 appartamenti e una casa colonica, per un totale di 20 famiglie beneficiarie. Tutte hanno beneficiato delle agevolazioni previste siglando un contratto di sublocazione con il Comune al 50% del canone dovuto alla proprietà.

In aggiunta, sono stati utilizzati 7 appartamenti di servizio momentaneamente sfitti, di cui 5 di proprietà comunale e 2 di proprietà di un IPAB (IAR – Istituti d'assistenza riuniti). Si tratta di immobili in gestione ai Servizi sociali per primi inserimenti abitativi di immigrati in uscita dai Centri d'accoglienza del Comune. Le sette famiglie sono tenute al pagamento di un canone di locazione parametrato ai costi di mercato, così come viene determinato di volta in volta dal Settore patrimonio del Comune con la medesima procedura e gli stessi criteri sia per gli appartamenti di proprietà pubblica che per quelli privati.

RST Gandhi di via Piratino

Un campo attrezzato con 16 container per ospitare, fino a poco prima dell'emergenza rom romeni, dei lavoratori pakistani. I rom arrivano nell'estate del 2006 in seguito alla chiusura del campo di Santa Caterina (nello stesso Quartiere di San Donato) dove avevano trovato una sistemazione d'emergenza successivamente allo sgombero del Lungoreno avvenuto l'anno precedente in previsione dell'esondazione del fiume⁴.

Nel secondo semestre del 2007, 17 famiglie sono state inserite in appartamenti, 12 dei quali privati e 5 alloggi di servizio affittati a costi di mercato. Si tratta in totale di 73 persone di cui 39 minorenni.

Altre due famiglie hanno seguito percorsi differenti. Una trasferendosi in un'altra città per un ricongiungimento familiare e l'altra, una coppia ultracinquantenne senza figli, rientrando in Romania dopo tre mesi ulteriori di accoglienza.

Centro profughi di Pianazze

Un altro campo, realizzato nel 1994 su un terreno di proprietà del Comune di Bologna situato nel territorio di Sasso Marconi, per ospitare i profughi della ex Jugoslavia. Per questi rom sono previste agevolazioni all'uscita simili a quelle recepite dal *Piano* fin dal 2004. Alcune famiglie hanno già beneficiato negli anni passati di questa possibilità, altre se ne sono andate spontaneamente nel corso del tempo, e così, a inizio 2008 restano ancora poche famiglie ospiti della struttura. Nei mesi successivi, una di queste, dopo anni di attesa, risulta asse-

gnataria di un alloggio di edilizia residenziale pubblica e le altre beneficiano dell'agevolazione al reperimento di un'abitazione prevista dal *Piano*. A fine giugno, al momento della chiusura, si contano così 6 inserimenti abitativi effettuati nel corso dell'anno con 13 minori al seguito.

Centro profughi di Trebbo di Reno

L'ultimo centro a essere smantellato, in ordine cronologico, è anche l'ultimo campo rom del Comune di Bologna. Con la sua chiusura, a fine settembre 2008, l'Amministrazione termina l'esperienza dei campi e di tutte le strutture emergenziali a gestione straordinaria.

I rom ospiti a Trebbo fin dal 1995, nel territorio comunale di Castel Maggiore, hanno seguito negli anni un percorso analogo ai rom di Pianazze, beneficiando di strumenti sperimentali messi in campo dall'Amministrazione per agevolarli nel reperimento di una soluzione abitativa autonoma.

Al momento dell'attuazione del *Piano* erano ancora presenti nel campo 7 famiglie, alcune con situazioni di disagio sociale di una certa rilevanza dovute all'età avanzata, a malattie invalidanti e a problemi di dipendenza e abuso di sostanze.

Due famiglie in posizione utile nella graduatoria ERP da molto tempo sono riuscite a ottenere l'assegnazione dell'alloggio; un nucleo – in previsione della chiusura del campo – ha scelto di trasferirsi in Francia per ricongiungersi con un'altra parte della propria famiglia; due nuclei (10 persone di cui 4 minori) hanno beneficiato delle misure di accompagnamento del *Piano* prendendo in sublocazione dal Comune appartamenti di proprietà privata e altre due famiglie sono state temporaneamente trasferite all'interno di strutture semiresidenziali del Comune in attesa di un rimpatrio volontario assistito verso la Serbia.

A conclusione della prima fase del *Piano* inerente la chiusura dei campi, si contano pertanto 53 inserimenti abitativi straordinari (escluse le poche famiglie che hanno ottenuto un alloggio ERP) per un totale di 241 persone, di cui 117 minori. Per loro, come si è detto, è in corso l'intervento di accompagnamento descritto, in una situazione di ampia autonomia per quanto concerne la conduzione degli alloggi e il sostenimento delle spese di locazione, delle utenze e della manutenzione ordinaria.

La scelta di cercare alloggi nel mercato privato ha avuto il merito di non creare disparità nell'accesso agli alloggi pubblici attraverso la costruzione di canali d'accesso privilegiati. Rivolgersi alle agenzie immobiliari ha consentito inoltre di usufruire di appartamenti di piccoli proprietari, permettendo che i benefici delle misure straordinarie avessero una ricaduta anche su una parte del ceto medio bolognese interessato a mettere a reddito i propri immobili. Il ricorso a questo tipo di mercato ha evitato inoltre che si creassero forti concentrazioni di famiglie rom negli stessi caseggiati, consentendo di mantenere basso il livello di conflittualità con il vicinato a cui, in certe occasioni, si è andati incontro.

Le differenze culturali nel modo di abitare gli spazi privati e pubblici, nella composizione familiare, nelle modalità di cura dei figli, uniti alla diffidenza reciproca che rom e *gagi* coltivano gli uni nei confronti degli altri, hanno in varie occasioni dato adito a lamentele dei vicini o degli amministratori di condominio. Un particolare tuttavia non trascurabile, per il significato complessivo dell'intervento, consiste nel non aver mai registrato, finora, nessuna contestazione politica agli

obiettivi fondamentali del progetto: chiudere i campi e promuovere un'integrazione dei suoi abitanti nel tessuto urbano e sociale della città, dove convivono italiani, stranieri, maggioranze e minoranze, cercando equilibri possibili sullo sfondo dell'universalità di un diritto di cittadinanza fondamentale come l'accesso alla casa.

Fuori dal campo si attenua la percezione dei rom come gente nomade e inavvicinabile, fonte di insicurezza e impossibilitata a condurre un'esistenza simile a quella del resto della popolazione. Questi nostri sospetti vicini di casa, che – come raccontano le lamentele dei vicini – parlano ad alta voce, ricevono visite in continuazione, ritardano nel pagamento delle spese condominiali, e i cui figli si divertono a giocare con l'ascensore o a gettare cartacce dal balcone, sono cittadini residenti che frequentano il nostro stesso medico di base, che mandano i figli a scuola insieme ai nostri e che, in alcuni casi, fanno la fila con noi al seggio elettorale.

Infine, l'ulteriore aspetto che va sottolineato, è il notevole risparmio che l'accompagnamento all'inserimento abitativo porta con sé, abolendo i costi di realizzazione, gestione e manutenzione dei campi, tutti a carico del Comune, e come ciò contribuisca a creare consenso intorno alla scelta dell'Amministrazione. Effettuando una stima su base annua che tenga conto sia degli oneri derivanti dal pagamento del 50% dei canoni, sia dei costi del servizio di accompagnamento, possiamo infatti delineare una spesa a sostegno delle 53 famiglie beneficiarie del *Piano* pari al mero costo diretto di gestione di solo una delle quattro strutture dismesse.

5

Dal campo all'accoglienza

Non possiamo non vedere come le emergenze degli ultimi 15 anni createsi a Bologna intorno alla presenza dei rom slavi e romeni siano principalmente dovute a nuovi fenomeni migratori, che hanno colto di sorpresa la città.

Se occorre pertanto dare tutto il risalto dovuto alla particolarità di questi gruppi sia sul piano degli interventi sociali ed educativi, sia sul piano del riconoscimento del diritto a una lingua e a una cultura, che chiedono di essere tutelate e valorizzate da una nuova legge sulle minoranze che vivono nel paese, è corretto tuttavia includere le azioni a favore dei rom presenti a Bologna nel quadro più ampio delle politiche cittadine sull'immigrazione. La fine della fase emergenziale non può che facilitare questo processo.

Pensare i rom come immigrati significa impostare il lavoro dei servizi in termini di accoglienza e integrazione, secondo modalità e percorsi analoghi a quelli pensati per gli oltre trentamila cittadini stranieri residenti nel Comune di Bologna.

Il flusso migratorio di persone, anche rom, in arrivo o in transit nel nostro territorio non è di certo cessato. Al contrario, il fenomeno è in aumento costante e il riprodursi di nuove emergenze capaci di mettere a dura prova il sistema dei servizi e il consenso politico è sempre in agguato. Abbiamo imparato che sono molte le persone disposte ad accamparsi ai margini della città, costituendo insediamenti "abusivi" in cerca di una vita migliore qui o nel loro paese d'origine, dove contano di rientrare tra qualche anno con qualche risparmio da parte. Sappiamo per esperienza che molte di queste persone, e molti rom tra loro, se

non incluse in percorsi lavorativi e abitativi regolari, sono disposte a cercare guadagni sia attraverso il lavoro nero (molti sono i manovali edili privi di qualunque forma di tutela), sia praticando attività illecite: dalle elemosine, ai furti di rame, di ghisa e di altri metalli pregiati molto richiesti dal mercato.

Lo smantellamento dei campi non può pertanto essere un'azione che lascia scoperto il presidio dell'accoglienza. Al contrario, anche con la funzione di prevenire situazioni ingovernabili, è indispensabile dotarsi, oltre che di un sistema di monitoraggio del territorio, di un servizio di accoglienza mirato a creare un accesso rapido a dei percorsi di inclusione sociale.

A questo fine il Comune di Bologna ha mosso un primo passo. L'RST Gandhi di via Piratino, inclusa nel *Piano* e dunque svuotata dei precedenti ospiti, è attualmente oggetto di un progetto di riqualificazione finanziato dal fondo UNRRA del ministero dell'Interno. L'intervento prevede la creazione di un centro d'accoglienza per famiglie attraverso l'installazione di casette prefabbricate monofamiliari dotate di due camere, bagno e soggiorno per un totale di circa 50 posti letto. Verranno sviluppati interventi di media intensità volti al sostegno di nuclei senza casa o provenienti da altri centri di primissima accoglienza. La struttura sarà aperta a tutte le categorie di migranti senza distinzione etnica o giuridico-amministrativa basata sulla tipologia del permesso di soggiorno. L'obiettivo generale del percorso d'accoglienza consisterà nell'acquisizione di un'autonomia abitativa integrata nel contesto sociale del territorio di insediamento.

Per garantire la riuscita di un intervento di prima accoglienza rivolto a famiglie, sarà dunque indispensabile riuscire a garantire sia la predisposizione di progetti individuali, con obiettivi conseguibili in tempi di permanenza brevi o medi (indicativamente da un minimo di 3 a un massimo di 24 mesi), sia la creazione di un dispositivo di accompagnamento e incentivo all'uscita dall'accoglienza e al reperimento di un alloggio, che garantisca l'effettiva turnazione delle presenze nel centro e che prevenga forme di assistenzialismo segregante protratte nel tempo (ricostituzione dei campi).

Note

1. Per la storia degli insediamenti non autorizzati e dei centri profughi a Bologna realizzati negli anni Novanta si rimanda a Gandolfi, Gulli, Ruggiero (1996, pp. 89-106).

2. L'adozione di questo strumento di agevolazione e i criteri per la determinazione dei canoni sono stati adottati dalla Giunta comunale con proprie delibere P.G. 73583/2007 del 3 aprile 2007 e P.G. 126113/2008 del 27 maggio 2008.

3. In internet sono disponibili diversi documenti che hanno a che fare con la discussione sull'accoglienza a Villa Salus. Un dibattito che andrebbe rivisto ex post considerati gli esiti e la durata assai breve dell'intervento. Per quanto riguarda la storia della migrazione dei rom romeni ospitati in questa struttura, si legga il reportage di Luciano Nadalini pubblicato su "la Repubblica", del 25 agosto 2007, disponibile sul sito: <http://bologna.repubblica.it/dettaglio/A-casa-dei-Rom-di-Villa-Salus/1357705>

4. La cooperativa La Piccola Carovana ha documentato con una pubblicazione ricca di immagini fotografiche dal titolo *ROManzi: quando il Reno tornò ad essere un fiume*, tutto il percorso dei rom ospitati nell'RST Gandhi di via Piratino, dallo sgombero del Lungoreno fino all'inserimento in abitazioni.

Milano: gradualmente verso una casa in affitto

di *Fiorenzo De Mollis**

30 giugno 2005. In via Capo Rizzuto, alla periferia nord-ovest di Milano, di buon mattino un gruppo di famiglie rom romene viene allontanato dalle baracche che avevano costruito. Mentre le ruspe distruggono il piccolo quartiere, gli sfollati, con i pochi bagagli sottratti alla distruzione, si ritrovano sotto una pianta nei pressi di Molino Dorino per ripararsi dalla calura estiva senza sapere che fare e dove andare. Sono cittadini extracomunitari, la gran parte sprovvisti di permesso di soggiorno. Si tratta di un centinaio di persone, la maggior parte di essi sono minori.

15 dicembre 2006. In via Ripamonti, alla periferia sud di Milano, di buon mattino un gruppo di famiglie rom romene viene allontanato dalle loro baracche che le ruspe stanno distruggendo. Gli sfollati si ritrovano in un piccolo spiazzo, a fianco della strada, intirizziti dal freddo, senza sapere che fare e dove andare. Sono cittadini extracomunitari in attesa di essere ammessi, 15 giorni dopo lo sgombero, all'Unione Europea. Si tratta di 76 persone di cui 36 minori.

5 settembre 2007. In via San Dionigi, alla periferia sud-est di Milano, di buon mattino un gruppo di famiglie rom romene, viene allontanato dalle baracche che avevano costruito e soprattutto ricostruito almeno due volte dopo due incendi. In questo caso la storia del quartiere si stava arricchendo di alcune strutture come i bagni e la fognatura, eppure nulla è stato risparmiato. Al momento dello sgombero, dopo un aspro scontro con le autorità comunali, si è trovata una soluzione provvisoria nel dormitorio comunale per adulti di via Ortles per una sessantina tra mamme e bambini; tutti gli altri si sistemano in un prato a poche centinaia di metri dal loro "villaggio". Sono tutti cittadini appartenenti all'unione Europea. Si tratta di circa 100 persone, di cui almeno la metà sono minori.

Queste tre vicende, come numerosi altri sgomberi avvenuti a Milano, hanno in particolare una caratteristica comune: lo sgombero viene effettuato senza alcuna prospettiva futura a livello abitativo per le famiglie, che sono semplicemente cacciate e buttate "in mezzo a una strada". Nella maggioranza dei casi, le famiglie si disperdono sul territorio alla ricerca di un altro luogo tranquillo e non troppo in vista per edificare una nuova abitazione di fortuna, con la consapevolezza che, prima o poi, potrebbe succedere ancora di essere allontanati.

* Casa della Carità.

In questi tre casi, la Fondazione Casa della Carità “Angelo Abriani”, che da tempo conosceva le famiglie e con le quali aveva istaurato legami di amicizia, ha scelto di non limitarsi a condannare questi atti insensati ma di «lasciarsi interrogare dalla situazione e di condividere con le famiglie un percorso alternativo alla baracchina».

I

Si inizia un percorso condiviso

Di fronte alle persone che si trovavano sotto una pianta era necessaria l’offerta di una soluzione immediata. È ovvio che era irrealistico trovare una soluzione dignitosa definitiva per tutti gli sfollati, quindi si è cercata una soluzione temporanea.

In un momento di sana incoscienza e lucida follia si è offerto a tutti di venire a dormire nell’auditorium di Casa della Carità, e così nel pomeriggio del 30 giugno 2005 le persone, con i loro pochi bagagli, varcavano le porte del salone e si accomodavano sulle brandine chieste in prestito alla Protezione civile della Provincia. Almeno per la prima sera a tutti veniva assicurato un tetto sopra la testa, una branda per dormire e un piatto caldo per la cena. Questi nuovi e inattesi ospiti potevano farsi una doccia, usare i servizi igienici, aprire un rubinetto con l’acqua potabile e accendere una lampadina, gesti banali che nell’insediamento abusivo non erano possibili. A fronte di questa prima soluzione emergenziale, è subito emersa un’altra domanda molto seria: “e adesso?”.

È apparso subito evidente che prendere a cuore una situazione così disperata che riguardava molte persone avrebbe significato “farsene carico totalmente”. In altri termini si è subito intuito che la ricerca di una soluzione seria avrebbe richiesto un percorso condiviso, molto tempo e molte risorse: si è deciso di tentare l’avventura.

2

La presa in carico

Risolta temporaneamente la questione “tetto sulla testa” in un luogo regolare (cassette prefabbricate), ci si è confrontati con le famiglie sul loro futuro. Da parte di tutti la richiesta era scontata: “casa e lavoro”. Per avere la casa è necessario avere risorse economiche; per avere i soldi è necessario lavorare; per lavorare è necessario avere i documenti, capire la lingua dei colleghi e possedere un minimo di professionalità. Per possedere tutti questi requisiti serve del tempo, durante il quale qualificarsi professionalmente, imparare l’italiano, verificare la propria condizione giuridica (ciò inizialmente era più difficile, perché si trattava di extracomunitari, dal gennaio 2007 è relativamente più facile in quanto si parla di cittadini dell’Unione Europea). Nel frattempo, le famiglie continuano a vivere, a mangiare, i figli crescono e vanno a scuola, i giovani si sposano e fanno figli: la vita quotidiana non può essere momentaneamente sospesa.

Per questo motivo si è deciso di farsi carico totalmente delle famiglie ospitate: l'accoglienza iniziale in auditorium e in seguito in alcuni prefabbricati sarebbe stata completamente a carico di Casa della Carità.

Il fatto di non doversi preoccupare per le spese necessarie a mangiare e dormire, faceva venir meno la necessità di chiedere l'elemosina con i figli per non morire di fame: «hai il cibo, hai una casa, i tuoi figli possono andare a scuola e tu con tua moglie puoi dedicarti alla ricerca di un lavoro, o addirittura frequentare un corso professionale».

È nato così, nel tempo, un patto fra Casa della Carità e famiglie ospitate, in base al quale l'accoglienza veniva subordinata alla condivisione di alcune condizioni essenziali: una convivenza rispettosa di tutti gli abitanti della Casa; una condotta rispettosa della legalità; un'attenzione particolare ai minori facilitandone la frequenza scolastica; un'attenzione alle donne, studiando l'ipotesi che potessero lavorare (solo due stipendi permettono di "mantenere una casa"); l'attenzione alla ricerca di lavoro, privilegiando lavori con un normale e regolare contratto.

3 I primi passi

Quasi tutte le famiglie hanno accettato di condividere il percorso comune e ricercare assieme le possibili soluzioni. Chi non ha condiviso il percorso, gli obiettivi, il metodo e le condizioni non negoziabili, ha scelto altre soluzioni abitative: qualcuno ha tentato l'avventura in altri paesi europei, qualcuno è tornato in Romania, qualcuno è tornato ad abitare nelle baracche. Per chi ha condiviso la proposta, il percorso è stato pensato su misura per ogni nucleo familiare, e con il passare del tempo si è diversificato. Appena almeno uno dei componenti del nucleo ha iniziato a lavorare, si è chiesto anche di provvedere alle spese per l'alimentazione del proprio nucleo familiare.

Con il passare del tempo, si è operato per la ricerca di un lavoro per gli uomini, per la formazione degli adolescenti e delle adolescenti, con la proposta delle borse lavoro come strumento di ingresso nel mondo del lavoro, e infine per la creazione di un gruppo donne con le quali si è intrapreso un percorso riguardante la conoscenza dell'italiano, ma si è anche iniziato a parlare di tutto ciò che riguarda l'universo femminile arrivando, infine, a considerare anche per loro la possibilità della ricerca di un lavoro.

Nel momento in cui due o tre componenti del nucleo familiare trovavano un lavoro e il reddito della famiglia aumentava, si è iniziato a ragionare con ogni famiglia su "un piano di risparmio" in previsione della ricerca di una casa in affitto. Il percorso non è stato facile, perché ha incrociato due nodi fondamentali: far passare l'idea che vivere in Italia ha un costo, che questo costo comprende la spesa per gli alimenti e i vestiti ma anche le spese per la casa, vale a dire per l'affitto e per il pagamento delle bollette (luce, gas, acqua e nettezza urbana), con un esborso di soldi molto alto rispetto alle spese sostenute per vivere in baracca. Il secondo problema da risolvere consi-

steva nel fatto che le spese per vivere in un appartamento in Italia si andavano ad aggiungere alle spese notevoli per la casa che ogni famiglia sta costruendo in Romania (è il dramma di ogni percorso migratorio: il rischio di vivere da indigenti e in situazioni non dignitose per gran parte dell'anno, per avere risorse con le quali abbellire la casa che viene abitata solo nel mese delle vacanze).

Con gradualità, si è compiuto assieme un percorso che ha creato le condizioni necessarie a interrogarci razionalmente sul futuro abitativo: «ho lasciato la baracca, ho trovato lavoro e anche mia moglie lavora, i figli vanno a scuola, sono cittadino dell'Unione Europea per cui sono del tutto in regola: dove voglio abitare con la mia famiglia?».

Si è scommesso sulla qualità della vita come scelta da preferire a una vita disumana ma "a costo zero", e perciò molto redditizia.

4

La ricerca della casa

Casa della Carità, fin dai primi mesi della sua attività si è interrogata su dove sistemare gli ospiti che vivevano per strada, sono stati accolti per alcuni mesi e hanno maturato la volontà di un "abitare umano e dignitoso". Il senza dimora, lo straniero, l'ex detenuto, una volta che durante il percorso di accoglienza hanno trovato un lavoro, ma anche un proprio equilibrio psicologico, fanno molta fatica a "trovare una soluzione abitativa": chi affitta a uno straniero o a uno che è uscito di galera?

Chi possiede una casa ha timore ad affittarla a persone sconosciute, che spesso si rivelano inaffidabili e fonte di problemi economici, e cercano persone "con referenze", in grado di pagare e tranquille, cioè affidabili dal punto di vista della convivenza nel condominio. Insomma: incasso sicuro e nessun problema con l'amministratore e i vicini. Si è allora pensato di creare una associazione che si prendesse cura del "problema casa". Si è iniziato con l'appartamento di un privato che ha contattato Casa della Carità quasi casualmente, il "tam tam" si è un po' diffuso e alcuni privati, che avevano già affittato a cittadini stranieri ma avevano molto faticato a gestire la locazione, fino a dover ricorrere allo sfratto giudiziario, hanno chiesto di confrontarsi e di sperimentare una gestione particolare del contratto.

Il sistema che si è individuato è questo: l'associazione si fa carico dell'affitto, così da tranquillizzare il proprietario che può verificare puntualmente l'accredito dei soldi (le cifre pattuite sono in genere quelle di mercato, per cui non si fa beneficenza) e che, soprattutto, non deve avere altro tipo di rapporto con chi abita la casa. Gli abitanti vengono individuati dagli operatori di Casa della Carità, che scelgono le persone dotate delle risorse umane ed economiche per poter vivere in appartamento. Essendo la casa abitata in condivisione da più persone, è possibile suddividere in parti eguali sia l'affitto che le spese di condominio, arrivando a cifre sostenibili anche da chi ha da poco iniziato a lavorare. Gli operatori dell'Associazione seguono da vicino gli inquilini, con i quali si

verifica anche la gestione della casa. In questo modo anche coloro che molto difficilmente, da soli, riuscirebbero a trovare un'abitazione, si trovano a vivere da normali cittadini in una casa qualunque.

Visto che l'esperienza ha funzionato con i cittadini singoli ma svantaggiati dal mercato e dai pregiudizi, si è pensato di estendere l'esperienza anche alle famiglie rom.

5 Abitare una casa

Un percorso iniziato con un campo abitato in condivisione con topi e rifiuti, proseguito nel salone dell'auditorium e nei container familiari con le cucine in condivisione, è giunto fino alla possibilità di abitare una "casa" in autonomia. Parallelamente, in questo percorso ci sono stati un passaggio dall'accoglienza gratuita al pagamento delle spese per gli alimenti e, successivamente, per le utenze, per la manutenzione e le riparazioni degli eventuali danni arrecati alle strutture. Anche in questo caso, il passo da compiere è: «se devo spendere dei soldi, è molto meglio che sia per una casa comoda e che sia affidata a me!». Così, dopo un periodo di due anni, una quindicina di famiglie sono state inserite negli appartamenti gestiti dall'associazione. L'appartamento è ammobiliato e se è particolarmente grande ospita anche due nuclei familiari, così che le spese siano suddivise fra le due famiglie.

La vita delle famiglie è decisamente autonoma e programmata dai componenti della famiglia. Prima del trasloco si provvede a prendere i contatti con le scuole della zona per poter iscrivere i figli vicino a casa (si è molto attenti a programmare il percorso abitativo rispettando lo svolgersi dell'anno scolastico, così che i bambini non siano costretti a interrompere i percorsi scolastici dopo pochi mesi di frequenza).

L'operatore passa settimanalmente a trovare le famiglie: spesso è solo una visita di cortesia; a volte si verifica come è tenuto l'appartamento; se ci sono difficoltà per il lavoro e difficoltà scolastiche per i figli si affrontano assieme i nodi problematici. In genere la presenza delle famiglie rom non ha creato problemi ai condomini, per il semplice fatto che non si è tenuti a rivelare i "dati sensibili" degli inquilini di una abitazione.

In un caso si è dovuti intervenire con l'amministratore, su sollecitazione del proprietario della casa lamentava un via vai eccessivo di persone nell'appartamento. Si è così specificato il numero di abitanti dell'appartamento, che è abbastanza grande da permettere di suddividere correttamente le spese per l'acqua potabile. Inoltre si è chiesto alle famiglie rom di tenere un comportamento in sintonia con il regolamento del condominio.

Finora nessun condominio si è lamentato o ha rifiutato famiglie rom: ciò significa che chi è entrato negli appartamenti è decisamente in grado di vivere da cittadino di questa società. È in grado di conservare la propria identità culturale, e nel medesimo tempo sa interagire alla pari con tutti gli altri cittadini italiani e/o stranieri che abitano lo stesso palazzo.

6

Il grande salto

Il percorso fin qui compiuto è stato caratterizzato da una presa in carico molto forte, che si è attenuata via via che i nuclei familiari individuavano uno stile di vita orientato alla “qualità della vita”, senza per questo rinnegare la propria storia e la propria cultura. Semplicemente, le famiglie hanno preso coscienza che anche in Italia è possibile vivere in una casa pagando le spese, e nello stesso tempo continuare a migliorare e abbellire la propria casa nel paese d’origine.

Per completare il percorso era però necessario compiere un passo ulteriore, quello più importante e per certi versi definitivo: sganciarsi dal tutoraggio di qualsiasi tipo di mediazione e riuscire a trovare una abitazione autonomamente.

Ebbene, dopo due anni di percorso condiviso, almeno cinque famiglie sono riuscite a compiere “il grande salto”. Senza l’aiuto di nessuno, con iniziative spontanee, sono riuscite a individuare una abitazione da affittare, hanno condotto la trattativa, hanno firmato un regolare contratto e hanno lasciato l’appartamento dell’associazione per trasferirsi “a casa loro”. Da un anno i primi nuclei familiari abitano in una casa privata.

7

Gradualità e possibilismo

È possibile: il percorso costruito è nato giorno dopo giorno, accompagnando un gruppo di famiglie che nel giorno dello sgombero non avevano prospettive. All’inizio non c’era un progetto pianificato. La condivisione e il confronto hanno generato, per passaggi gradualità, sviluppi impensati. Le famiglie che hanno realizzato questo percorso provengono da campi regolari e abusivi, nei quali continuano ad avere parentele e relazioni. Non sono persone che hanno doti particolari, né sono state scelte tramite selezione o concorsi: il caso ha voluto che fossero sgomberati e questo ha dato vita a qualcosa di imprevedibilmente interessante. Ciò significa che il percorso è possibile per tutti.

Servono tempo e risorse: la storia iniziata con il primo gruppo dura ormai da tre anni. Il tempo ha permesso di conoscersi, confrontarsi, litigare e rispettarsi. Il lungo confronto, fatto di momenti assembleari e soprattutto di colloqui nei quali si sono definiti percorsi su misura per i singoli nuclei familiari, ha permesso di crescere assieme. Durante questo lungo periodo le famiglie hanno vissuto e i figli sono cresciuti, per cui solo la disponibilità di risorse economiche con cui sostenere le famiglie ha dato la possibilità di compiere alcune scelte (percorsi formativi, disincentivazione dell’elemosina con i minori, tirocini lavorativi, borse lavoro con stipendi poco più che simbolici) senza dare adito ad alibi di comodo.

Il percorso è graduale: nella situazione attuale, a meno di miracoli, non è possibile trovare come d’incanto 10, 100, 1.000 abitazioni da assegnare a famiglie che si accontentano d’abitare in quelle discariche umane che sono le baraccopoli. D’altro canto, ragionare assieme sui diritti ma anche sui doveri, e soprattutto sul

fatto che “protagonismo” è meglio di “assistenzialismo”, richiede molto tempo. La gradualità permette di conoscerci vicendevolmente per chiarire le reciproche posizioni e le proprie convinzioni più profonde; soprattutto permette di individuare faticosamente delle soluzioni possibili. Usare l’auditorium come dormitorio è abbastanza facile, inventarsi delle abitazioni provvisorie è un po’ più difficile, ma non impossibile; cercare case private, pur con tutte le garanzie illustrate precedentemente, è abbastanza difficile. Per fortuna avvengono i miracoli e le famiglie, a un certo punto, si sistemano autonomamente.

Alcuni preferiscono altro: in un quadro certo faticoso, ma tutto considerato consolante, lascia spazio alla riflessione la scelta di alcuni nuclei familiari, che dopo aver sperimentato soluzioni abitative normali, hanno scelto di tornare con i propri figli in baracca (senza luce, acqua potabile, servizi igienici), che ha il vantaggio di essere a costo zero. Hanno scelto, oltre alla baracca, il lavoro nero, perché più redditizio rispetto a un normale contratto di lavoro.

Mantova: dal campo ai terreni privati, un percorso di mediazione culturale

di Elena Borghi* e Stefano Liuzzo**

I

Partecipazione e mediazione culturale

Il lavoro che la Sucar Drom e l'Istituto di cultura sinta hanno condotto a Mantova negli ultimi dieci anni, parte da motivazioni ideali costruite e condivise con la comunità sinta e la comunità rom. Senza di esse, e senza la partecipazione diretta dei sinti e dei rom^t a tutte le fasi di ideazione, realizzazione e verifica dei progetti, a nulla sarebbe valso il lavoro fatto sino a oggi. Gli obiettivi che guidano ogni azione sono quello dell'*interazione* (non "integrazione") tra le culture sinte e rom e la cultura maggioritaria (in senso numerico) e quello della *partecipazione* dei sinti e dei rom mantovani, in un approccio di *empowerment*. In Italia la mancanza di spazi di partecipazione diretta si riflette drammaticamente nelle strutture politiche e decisionali, proprie della società maggioritaria.

Uno dei risultati più evidenti e concreti di questo approccio condiviso è stato identificato nella definitiva eliminazione dei "campi nomadi", a favore di soluzioni abitative lontane dalla logica del "ghetto". Il campo, infatti, può solo generare degrado fisico e sociale e in breve tempo condurre a forme di esclusione e di emarginazione che portano in alcuni casi alla devianza. Questo avviene poiché una persona segregata, distanziata dalla città e quindi dalle relazioni, ha pochissime possibilità di costruire percorsi di socialità.

La metodologia che l'associazione Sucar Drom ha scelto di utilizzare per raggiungere questi scopi è quella della *mediazione culturale*. Essa viene utilizzata in qualsiasi progetto e in ogni ambito di intervento: habitat, cultura, contrasto alle discriminazioni, lavoro, sanità, scuola e formazione, servizi sociali. Inoltre, la mediazione culturale è a oggi l'unica metodologia progettuale che è riuscita a scardinare atteggiamenti assistenzialisti/caritativi, paternalistici, discriminanti e segreganti, a favore di una riflessione più profonda ed efficace su temi di fondamentale importanza, come i processi di interazione culturale e la costruzione di un consenso condiviso a livello progettuale e metodologico fra tutti i soggetti coinvolti.

* Istituto di cultura sinta.

** Istituto di cultura sinta.

Le righe che seguono vorrebbero riassumere il percorso fatto a Mantova e in altri territori² fino a oggi, seguendo le motivazioni e i principi ideali senza i quali non sarebbe stato possibile condividere e realizzare i diversi progetti.

2

La logica del campo-ghetto: misure e contromisure

Abbiamo inserito nella segnaletica posta all'inizio dell'area urbana anche quella che vieta la sosta ai nomadi, come già hanno fatto altri Comuni prima del nostro. Perché? Perché vogliamo difendere i cittadini pacifici, onesti e inermi da individui che da secoli vivono per loro libera scelta di furti, borseggi, accattonaggio e anche rapimenti di bambini. Non lo dico io ma la cronaca quotidiana, oltre all'esperienza diretta di tanti nostri concittadini che hanno avuto la disgrazia di "usufruire delle attività dei nomadi". I giostrai sono nomadi che invece lavorano, ma siccome alcuni di loro riescono a dare qualche problema di sicurezza, finita la fiera deve finire anche la loro sosta tra noi³.

Il particolare tipo di segnaletica cui il sindaco di Castel Goffredo di Mantova fa riferimento in questa intervista, rilasciata a un quotidiano locale, compare un po' ovunque sul territorio nazionale a partire dagli anni Settanta: sono i cartelli di "divieto di sosta ai nomadi", sintesi di un portato di stereotipi e antiche angosce che da sempre conducono la comunità maggioritaria dei non rom e non sinti a tentare con ogni mezzo l'esclusione – o almeno l'allontanamento – dei cosiddetti "nomadi".

Pratica ancora molto diffusa nel Nord Italia, dove sono più presenti le amministrazioni comunali leghiste, questi cartelli sono tra i responsabili dell'istituzione dei "campi nomadi". Costruiti a seguito della crisi economica degli anni Settanta – per far fronte all'emergenza abitativa delle famiglie sinte che hanno dovuto abbandonare la tradizionale attività di operatori dello spettacolo viaggiante –, i "campi nomadi" nascono come misure assistenziali temporanee, per poi mostrarsi, con il passare dei decenni, per quello che sono in realtà: non soluzioni provvisorie, ma ghetti permanenti, dove moltissime persone convivono in spazi angusti, privi dei servizi igienico-sanitari di base, lontani dalle città, rumorosi e spesso invivibili. A queste difficoltà logistiche si assommano inoltre, come è facile immaginare, innumerevoli problemi di ordine sociale: esclusione degli abitanti del campo dalla vita della città e dunque dalle possibilità di interazione con la comunità maggioritaria, tensioni e scontri dovuti alla convivenza forzata, mancanza assoluta di *privacy*, stato di precarietà causato da sgomberi e interventi delle forze armate, vulnerabilità rispetto a episodi di razzismo e violenza.

È ormai evidente che i "campi nomadi" non rappresentano una buona soluzione: né per chi è costretto ad abitarvi e a sopportare il degrado fisico e sociale che ne deriva, né per le amministrazioni comunali, alle quali manutenzione e gestione dei campi costano parecchio denaro.

3

Il campo, le microaree e i terreni privati

La prima testimonianza documentata dell'insediamento a Mantova della comunità sinta risale al 1916, quando nasce Dolores, che diverrà l'abitante più anziana del "campo nomadi" di Mantova. All'epoca, la comunità è formata da appena tre nuclei familiari, che si spostano di sagra in sagra tra i comuni del Mantovano, con un circo e varie giostre.

Negli anni Settanta le famiglie sono costrette a interrompere questa attività – provata dalla crisi economica e non sostenuta dagli enti pubblici – e a cercare un luogo in cui fermarsi; molti paesi della provincia sono puntinati di cartelli di "divieto di sosta ai nomadi", cosicché la comunità, che ora conta una decina di famiglie, si stabilisce a Mantova, fermandosi dapprima in località Migliaretto (sede dell'ex aeroporto), e poi in località Corte Rocchevine. Si tratta di terreni non attrezzati per la sosta, che durante le piogge diventano acquitrini; manca qualsiasi accorgimento igienico-sanitario, non c'è rete fognaria e un unico rubinetto rifornisce di acqua potabile tutte le famiglie.

Questa situazione permane per oltre un decennio, finché, nel 1986, l'Amministrazione comunale di Mantova provvede alla strutturazione di un'area specifica per l'insediamento della comunità sinta. In viale Learco Guerra vengono predisposti quattro servizi igienici e due docce, nonché alcune colonnine attrezzate per l'energia elettrica. La situazione, però, è lungi dall'essere risolta. L'area viene dapprima coperta di ghiaia, a causa della quale l'aria è costantemente densa di polvere, e poi di asfalto che, deformandosi durante l'estate per il caldo, rende pressoché impossibile il posizionamento dei sostegni delle roulotte. Ben presto, bagni e docce risultano insufficienti, e la mancanza di un sistema di riscaldamento di questi ambienti è fonte di ulteriori problemi; l'acqua potabile, inoltre, anche qui è fornita da un unico rubinetto, e il canale di scolo che raccoglie le acque del depuratore scorre nel bel mezzo del campo, completamente scoperto.

Negli anni si susseguono vari miglioramenti, approntati grazie alla partecipazione delle famiglie sinte, i cui suggerimenti sono fondamentali perché le modifiche possano rispondere alle reali esigenze quotidiane. È così che l'"area attrezzata a sosta per sinti italiani" di viale Learco Guerra raggiunge l'assetto odierno: una piazzola di circa 100 mq per famiglia, perché vi sia un minimo di *privacy*; un bagno e una doccia per ogni famiglia, con entrata indipendente; scarichi delle acque provenienti dalle roulotte posizionati direttamente sulle piazzole; un lavandino con acqua corrente per ogni piazzola; una struttura stabile e permanente, costruita dai sinti del campo, luogo di culto della comunità religiosa evangelica; nuovi edifici ai margini dell'area, da adibire a uffici, sala riunioni, laboratorio multimediale, alloggi per gli obiettori di coscienza.

Pur essendo garantiti i servizi essenziali, la vita presso l'area attrezzata di Mantova resta solcata da numerose ferite. La segregazione spaziale, metafora dell'esclusione sociale, caratterizza l'insediamento sinto, a Mantova come in ogni altra città italiana: al termine di una via secondaria e invisibile dalla strada, il campo di viale Learco Guerra resta la tana nascosta di chi non ha altra scelta,

di chi vive lontano dalla possibilità di interagire con l'esterno e ha per unico vicino un circuito internazionale di moto cross, che dispensa polvere e frastuono in quantità, sette giorni su sette. La mancanza di spazi di proprietà e la densità abitativa (trenta famiglie circa), inoltre, impediscono qualsiasi forma di *privacy* e di raccoglimento, costringendo ciascuno a condividere ogni momento della vita con il resto degli abitanti, e inasprendo talvolta le relazioni.

Questi problemi, come tutti gli altri legati all'area-ghetto del "campo nomadi", sono il combustibile che da alcuni anni alimenta, a Mantova, il dibattito tra l'Associazione Sucar Drom e l'Amministrazione comunale, sul tema della chiusura dell'area di viale Learco Guerra.

Nel 2005, una convenzione tra Comune di Mantova e Opera nomadi-Sezione di Mantova⁴ dichiara che i due soggetti coinvolti «considerano fondamentale la costruzione di progetti che portino alla realizzazione di microaree e al supporto delle famiglie sinte nella realizzazione di insediamenti privati per la definitiva chiusura dell'Area di viale Learco Guerra, entro quattro anni»⁵.

Centro del dibattito in questione sono le soluzioni abitative che la comunità sinta auspica, in alternativa alla misura assistenzialista del "campo nomadi": le microaree e i terreni privati.

La microarea è una soluzione intermedia tra "campo nomadi" e terreno privato, adatta a quelle famiglie che non hanno la possibilità economica di acquistare un terreno agricolo. Per questi casi, l'Associazione Sucar Drom chiede l'intervento degli enti locali, per la realizzazione di microaree di 2.000-4.000 mq su base familiare, sulle quali insediare cinque o sei nuclei familiari. Le microaree così progettate permetterebbero di uscire dalle situazioni di concentrazione degli attuali "campi nomadi", garantendo alle famiglie spazi più ampi e vivibili, e superando i problemi relativi alla convivenza forzata. L'elemento di rischio di questa soluzione abitativa è costituito dall'allargamento delle famiglie e dalla costituzione di sempre nuovi nuclei familiari in seno alla famiglia allargata; la crescita esponenziale del numero dei componenti può condurre, ancora una volta, al sovraffollamento, trasformando questa soluzione abitativa in luogo di ghettizzazione.

La soluzione ottimale risiede nel terreno privato, la cui storia comincia, in Italia, già dagli anni Ottanta, quando le prime famiglie rom e sinte acquistano piccoli appezzamenti di terreni agricoli, su cui posizionare le proprie abitazioni, roulotte e case mobili. Negli anni Novanta diventano centinaia le famiglie che optano per questa soluzione, preferendo enormi sacrifici economici alla segregazione nei "campi nomadi": sono perlopiù sinti italiani, e acquistano terreni di 1.000 mq circa, dove vivono con la famiglia allargata. In provincia di Mantova, sono a oggi circa quaranta le famiglie che vivono in aree di proprietà.

Il piccolo terreno rappresenta la risposta delle minoranze italiane sinte e rom alla logica dei campi, in quanto:

– garantisce la possibilità di continuare a vivere in roulotte, preferibile perché consente spostamenti frequenti, dovuti di solito al lavoro (spettacolo viaggiante, raccolta di materiali ferrosi), a motivi di carattere religioso (raduni della Comunità evangelica sinta, evangelizzazione) o a ragioni familiari (soggiorni pres-

so membri della famiglia allargata che necessitino di assistenza o aiuto di qualsiasi genere);

- garantisce il mantenimento delle proprie specificità culturali e la vita comunitaria con la famiglia allargata, o una parte di essa, senza però comportare la ghettizzazione e l'assistenzialismo del "campo nomadi" e lo stigma da parte della società maggioritaria, con la quale diventa più probabile l'interazione;
- l'acquisto di un terreno agricolo è meno oneroso dal punto di vista finanziario dell'acquisto di un terreno edificabile o di una casa.

4

Il muro di gomma: la legge 380/2001

La tipologia abitativa del terreno privato, che sembra la soluzione ottimale "post-campo", oggi è molto più difficile da perseguire, a causa del Testo Unico 380/2001, in vigore dal primo gennaio 2005.

Intervenendo sulla norma vigente, in base alla quale necessitavano di concessione edilizia solo quei manufatti che, ancorati in modo permanente al suolo, modificavano l'assetto del territorio, la nuova normativa stabilisce che anche una roulotte costituisce abuso edilizio, laddove essa abbia solo parvenza di mobilità e sia invece ancorata al suolo con accorgimenti tecnici che ne garantiscano la stabilità.

Questa modifica sostanziale a livello legislativo colpisce tutte le famiglie che attualmente vivono, con le loro roulotte, in terreni agricoli di proprietà; e colpirà a breve le amministrazioni, che dovranno far fronte alle loro rinnovate necessità abitative. Il rischio è, evidentemente, il ritorno al "campo nomadi", una prospettiva destinata a colpire in particolare i capoluoghi di provincia, nei cui campi confluiranno (sovraffollandoli ulteriormente) le famiglie costrette ad abbandonare i loro terreni.

La proposta dell'Associazione Sucar Drom, presentata alla Regione Lombardia e alle altre Regioni del Nord e Centro Italia, suggerisce una modifica delle leggi regionali; a seguito di questa modifica, ogni Comune potrebbe comprendere nel proprio Piano regolatore una "quota" di terreni agricoli (pari allo 0,5 per mille almeno), che cittadini rom e sinti possano acquistare con risorse proprie e abitarvi. Questo permetterebbe una sanatoria per tutte le situazioni esistenti da prima dell'entrata in vigore del T.U. 380/2001 e la possibilità di nuovi insediamenti in futuro.

A oggi, nella Provincia di Mantova solo l'Amministrazione comunale di Marmirolo ha emesso un'ordinanza di abbattimento delle opere, in base alla legge sopra citata e alla L.R. 12/2005. A seguito dell'ordinanza, e con il sostegno dell'Associazione Sucar Drom, le due famiglie sinte residenti in due terreni contigui hanno presentato ricorso al presidente della Repubblica, chiedendo l'annullamento dell'ordinanza per discriminazione etnico-razziale indiretta.

Il carattere discriminatorio della norma è, infatti, evidente, essendo essa rivolta unicamente ai cittadini appartenenti alle minoranze rom e sinte, i soli a utilizzare le roulotte come abitazioni.

L'Amministrazione di Marmirolo ha, inoltre, violato la legislazione sui servizi sociali (legge 328/2000) e le norme correlate, impedendo alle due famiglie di risiedere nel territorio comunale e rifiutando di impegnarsi per concordare una diversa soluzione abitativa.

5

L'appartamento

Un'altra ipotesi abitativa è costituita dall'appartamento, una soluzione resa possibile da politiche di accesso all'alloggio popolare che a Mantova vengono promosse in due momenti: i primi anni Ottanta e i primi anni Novanta. Cinque famiglie sinte, due famiglie rom rudara e una famiglia rom rumena richiedono – e ottengono – l'assegnazione di un alloggio popolare, che però presso i sinti non riscuote molto successo. A un anno dall'assegnazione, tre delle cinque famiglie sinte tornano a vivere al “campo”, e la quarta acquista un terreno privato; solo la quinta famiglia, costituita in realtà da un solo signore anziano, resta diversi anni nell'appartamento, per poi trasferirsi nella microarea del figlio, in provincia di Reggio Emilia.

Le due famiglie rom rimangono invece a vivere nell'alloggio popolare, contribuendo a costruire per i figli o per i parenti il medesimo percorso abitativo. A oggi, sono circa trenta le famiglie rom della provincia di Mantova che vivono in alloggi popolari.

È questo un caso rappresentativo delle dinamiche che riguardano l'habitat comunemente in atto nella comunità sinta, che in genere rifiuta l'opzione abitativa dell'appartamento. Le motivazioni di questa scelta sono varie e complesse: dalla sensazione di accerchiamento e di paura che la famiglia sinta vive, in un palazzo – e in un quartiere – di famiglie non sinte, alla sorta di claustrofobia data dalle pareti e dalla mancanza di uno spazio esterno; dall'impossibilità di ospitare i familiari che eventualmente dovessero arrivare in città, a quella di raggiungere a propria volta parenti che necessitino di assistenza per un lungo periodo; fino a motivazioni dipendenti dal lavoro, che in molti casi abbisogna di spazi per il parcheggio e la manutenzione dei mezzi (si pensi allo spettacolo viaggiante), o lo stoccaggio di materiale (nel caso della raccolta di materiali ferrosi).

6

Chiudere il campo

Un elenco delle varie ipotesi abitative tra cui rom e sinti vorrebbero poter scegliere è contenuto nel Documento di Cecina⁶, che il Comitato rom e sinti insieme, nato a Mantova nel marzo 2007, ha presentato al Governo italiano:

accesso alla casa popolare anche con assegnazioni, utilizzando gli alloggi di riserva, e attivazione di progetti sociali partecipativi che coinvolgano l'intero nucleo familiare; concessioni di mutui a condizioni speciali (tasso di interesse e rateizzazione) per l'acquisto della casa o per l'acquisto e la sistemazione del terreno privato ad uso di una famiglia al-

largata; modifica del Testo Unico 380/2001, inserendo una disposizione che non sanziona la tipologia abitativa del terreno agricolo privato; realizzazione di aree di transito attrezzate per la sosta temporanea per le famiglie appartenenti alle minoranze rom e sinte che svolgono attività lavorative tradizionali e per permettere manifestazioni religiose, culturali e sociali⁷.

Il piano per la chiusura del “campo nomadi” di Mantova entro il 2009 viene definito e implementato giorno per giorno dalle famiglie residenti al campo e da quelle che già ne sono uscite⁸, dai mediatori culturali sinti e non sinti, dall’Associazione Sucar Drom e dagli enti pubblici coinvolti nella progettazione: i Settori servizi sociali, demanio e patrimonio, lavori pubblici e urbanistica del Comune di Mantova; il Piano di zona del distretto di Mantova, con il Tavolo permanente casa; i Settori programmazione, lavori pubblici e politiche sociali della Provincia di Mantova.

I sei gruppi di famiglie (composti da tre a sei nuclei familiari ciascuno) intendono acquistare un terreno privato – nel caso di chi ancora risiede al “campo nomadi” – o apportare miglioramenti al terreno già di proprietà, e costruirsi un percorso di autonomia abitativa sostenibile. Sono ritenuti obiettivi operativi del progetto l’autocostruzione di case e l’adozione di impianti a pannelli solari e fotovoltaici, mentre è strumento fondamentale per la riuscita della progettualità l’accesso a prestiti bancari con fidejussione del Comune di Mantova ed eventualmente della Provincia di Mantova, da calibrare a seconda delle possibilità economiche delle famiglie.

Metodologia cardine del progetto è la mediazione culturale, nella forma utilizzata a Mantova a partire dal 1989, che prevede la collaborazione di due mediatori, uno appartenente alla società sinta e uno appartenente alla comunità maggioritaria. I mediatori culturali costruiscono insieme alle famiglie progetti specifici e personalizzati, in grado di tenere conto di aspettative, desideri, necessità e risorse; lo stato di avanzamento del progetto potrà essere monitorato tramite incontri a cadenza mensile.

Il raggiungimento dell’obiettivo della definitiva chiusura del campo nomadi è complementare ad altri obiettivi, come quello sul tema del lavoro, ancora costretto a logiche discriminanti e di esclusione. Inoltre, saranno perseguiti altri importanti obiettivi che da anni a Mantova si stanno curando.

In particolare, si arriverà all’acquisizione di un edificio dove istituire un Centro di cultura sinta, che sappia essere luogo di approfondimento e studio ma anche luogo di incontro per sinti e rom e di scambio culturale con l’altro. Si creeranno momenti di approfondimento e riflessione sulle culture rom e sinte al fine di motivare e sostenere i processi di interazione tramite la mediazione culturale; l’elaborazione di piani didattici partecipati per le scuole; la costruzione e diffusione del consenso inerenti il confronto con le culture rom e sinte. Obiettivo ultimo della Sucar Drom e dell’Istituto di cultura sinta è il pieno riconoscimento dei diritti di cittadinanza delle minoranze storiche e linguistiche sinte e rom, raggiungibile agevolando le relazioni tra gli individui, le società e le culture per la realizzazione della conoscenza, del dialogo e della comprensione, fon-

dati sull'acquisizione responsabile di diritti reciproci. Inoltre, è fondamentale il contrasto a tutte le forme di discriminazione, dirette e indirette, che attualmente colpiscono le popolazioni sinte e rom.

Note

1. Uno dei problemi alla radice della scarsa partecipazione dei sinti e dei rom è quello economico. È molto difficile che un rom o un sinto riesca a partecipare in modo volontario e gratuito, se ha difficoltà a procurarsi il sostentamento giornaliero ed è costretto a vivere in un campo.

2. L'associazione Sucar Drom e l'Istituto di cultura sinta operano in tutto il Nord e il Centro Italia, costruendo percorsi di partecipazione diretta delle popolazioni sinte e rom. La sede delle associazioni è a Mantova.

3. Dichiarazione di Anna Maria Cremonesi, sindaco di Castel Goffredo (MN) in "La Gazzetta di Mantova", 29 novembre 2006.

4. Dal 2008, la convenzione è sottoscritta tra l'Associazione Sucar Drom e il Comune di Mantova, a seguito della decisione dell'Opera nomadi-Sezione di Mantova di non gestire più i servizi direttamente.

5. Articolo 1, comma 3, convenzione tra Comune di Mantova e Opera nomadi-Sezione di Mantova.

6. Per la lettura integrale del documento e per un maggior approfondimento dei temi si rimanda al sito: <http://comitatoromsinti.blogspot.com/>

7. Il Comitato rom e sinti insieme riunisce le maggiori organizzazioni rom e sinte italiane e ha l'obiettivo di coordinare le azioni in un'ottica nazionale ed europea. Il Documento di Cecina è stato presentato al Governo italiano il 25 luglio 2007, durante il XIII Meeting internazionale antirazzista.

8. Si tratta di sedici nuclei familiari, che hanno acquistato terreni nei Comuni di Mantova, Marmirolo, Goito e Monzambano, sostenuti dal servizio di mediazione culturale attuato su tutto il territorio provinciale grazie alla convenzione tra l'Associazione Sucar Drom e il Settore politiche sociali della Provincia di Mantova.

Modena:

il percorso di realizzazione delle microaree

di *Luca Puggioli** e *Paola Santoro***

La ricostruzione, che qui presentiamo, dell'azione amministrativa degli ultimi dieci anni sul tema dell'abitare dei sinti a Modena, che ha portato alla chiusura dell'unica mega-area per sinti della città e all'apertura di sedici spazi familiari autonomi (dieci microaree e un'area suddivisa in sei piazzole autonome), è complicata da alcuni nodi problematici, che è utile esplicitare subito.

Il primo riguarda specificatamente noi operatori. Il punto di vista che qui esprimiamo è senz'altro frutto di una visione parziale, quella di operatori sociali che hanno vissuto l'intero percorso, dal 1995 a oggi. Una visione che mette in primo piano le relazioni che si sono create sul territorio più che il contesto politico, pur fondamentale. Il secondo è che gli attori che hanno partecipato a questa vicenda sono tantissimi, compresi coloro che, cavalcando strumentalmente paure e diffidenze ataviche, ci hanno involontariamente spronato a proseguire il nostro lavoro. Il terzo è che non c'è piena condivisione con la comunità sinta della lettura da dare a questa vicenda.

Per evitare che questa narrazione fosse troppo condizionata dalla nostra ottica di operatori, abbiamo organizzato un focus-group in una microarea, in cui è stato discusso il testo da noi preparato. Il focus-group si è tenuto in una baracca-cucina presso la microarea di via Fossa Monda il 31 ottobre 2008. Oltre a noi, Luca Puggioli e Paola Santoro, erano presenti:

- Giacomo De Barre: assegnatario microarea di via Fossa Monda, esercente dello spettacolo viaggiante, già facilitatore sinto nelle scuole di Modena.
- Ettore Anselmi: assegnatario microarea via Confine, esercente dello spettacolo viaggiante, vicepresidente dell'associazione Them Romanò di Reggio Emilia.
- Gipsy King Prina: giovane assegnatario microarea via Confine, ha partecipato attivamente alla chiusura del campo.
- Davide De Barre: giovane assegnatario dell'area di via Django, l'area più grande realizzata, suddivisa in sei piazzole autonome.

Ecco, di seguito, il testo base su cui ci si è confrontati.

* Cooperativa Caleidos e Ufficio nomadi.

** Cooperativa Caleidos e Ufficio nomadi.

I

Dal campo alle microaree

L'idea delle microaree, e forse ancor più l'idea di chiudere il campo di via Baccelliera, il ghetto cittadino dei sinti, è una visione che, così chiara, si è fatta strada poco a poco. Che ha vissuto momenti di crisi, di emparse, di accelerazioni, e che si è scontrata con modifiche anche sostanziali rispetto alle soluzioni via via ipotizzate.

C'è sempre stata, però, l'idea che il campo di Baccelliera non poteva essere l'unica risposta alla presenza dei sinti a Modena. Ma che era necessario, per entrare in una relazione di diritti-doveri, rispondere ai bisogni abitativi attraverso altri strumenti, come l'accesso alle case popolari, la possibilità di installare nel contesto cittadino attrazioni di spettacolo viaggiante nel periodo invernale (con la sosta a seguito delle carovane) e, infine, individuare e attrezzare luoghi di sosta per famiglie allargate (micro-aree). Ciò si scontrava con quel pensiero implicito e fossilizzato, che la vita dei sinti a Modena non poteva essere consentita che dentro quel campo. Che la presenza di roulotte non poteva più essere concepita nel contesto cittadino. Questo aveva di fatto portato a presenze record nel campo, più di trecento persone in alcuni periodi dei primi anni Novanta.

Nel 1995 il Comune di Modena, a fronte di una nuova sensibilità maturata verso questi temi, affronta per la prima volta strutturalmente il problema del sovraffollamento del campo di via Baccelliera e la possibilità di realizzare alcune aree familiari. Alberto Caldana, presidente di Porta Aperta, diventa assessore alle Politiche sociali. Per tre legislature c'è stata a livello di assessorato una direzione chiara, tesa al superamento del campo come istituzione totale. Oltre a questa, la disponibilità sempre crescente della dirigenza nel favorire azioni incisive e la capacità di difendere l'operato di fronte ai continui attacchi esterni. Il primo iter che si è seguito per iniziare la realizzazione delle microaree è stato quello tipico di un settore comunale che vuole mettere in cantiere una qualsiasi infrastruttura di pubblico interesse. Ci si è preoccupati essenzialmente dell'aspetto tecnico-burocratico evitando di affrontare fin da subito le problematiche d'impatto.

Si è provveduto così a coinvolgere altri settori, per giungere a una variante di Piano regolatore per almeno tre siti sul territorio cittadino. Questo percorso, se non è mai stato ostacolato direttamente (se non nell'atto finale), ha convissuto con una sorta di diffidenza implicita da parte di tecnici e dirigenti che si trovavano fra le mani progetti che parlavano di "aree per nomadi" funzionali, quando l'unico dato esperienziale di cui avevano possesso era il degrado dell'area di via Baccelliera; oltre che dell'unica area privata sul territorio che al tempo veniva percepita per le problematiche legate agli abusi edilizi e non per la qualità di vita degli abitanti. Pertanto le collaborazioni potevano insistere su una cordiale relazione fra colleghi, ma non sulla condivisione dei presupposti operativi. Queste modifiche al PRG, accolte dal Consiglio comunale in fase di controdeduzione, furono definitivamente rigettate dalla Provincia di Modena.

Di fronte a questo fallimento ci si è trovati in una situazione di impasse. Ci si è rifugiati nella certezza dell'area di via Baccelliera, pensando a una ristrutturazione che potesse rispondere almeno alla necessità di separazione delle famiglie allargate. Ci si è spesi così per la realizzazione di un progetto-mostro, in cui si raddoppiava la superficie di Strada Baccelliera per creare un conglomerato di aree-familiari. A quel tempo pareva l'unica strada percorribile. Il progetto venne accantonato per i costi altissimi di realizzazione, e per la posizione del terzo settore modenese che aveva iniziato a lavorare con alcune famiglie di sinti su percorsi in comuni lontani da Modena. Proposta che non ha portato a risultati concreti.

In quegli anni per "partecipazione dei sinti nel processo di superamento del campo" si intendeva essenzialmente una lettura dei bisogni di questi gruppi. Una verifica anche costante, ma che tralasciava la lettura delle risorse che si potevano mettere in campo.

Nel 1997 accadono due cose importanti: la nascita dell'Opera nomadi modenese e la realizzazione da parte di Gnugo De Barre del volume *Strada, patria sinta*. L'esperienza dell'Opera nomadi è stata un'esperienza di luci e ombre, che non è riuscita a definirsi con chiarezza nel periodo di attività, attratta dai due poli contrastanti della sensibilizzazione e della promozione sociale – da una parte – e dalla gestione diretta di attività educative – dall'altra. È un'esperienza che comunque va ricordata, anche perché nel marzo del 1998 la prima famiglia esce dal campo, trovando uno spazio di sosta alternativo ai margini del parcheggio minimamente attrezzato di una polisportiva cittadina. Questo percorso è stato possibile grazie alla capacità di mediazione dell'associazione e della famiglia stessa. Il Comune viene chiamato a garantire che, al termine del percorso intrapreso, individuerà una soluzione definitiva, cosa che fino a oggi non è ancora accaduta! Nello stesso periodo, viene pubblicato il libro *Strada, patria sinta*, in cui De Barre racconta la storia della sua famiglia. Il libro porta a riscoprire la storia dei sinti a Modena non come una storia a parte, ma come intreccio co-costruito di momenti e di spazi comuni. Esso, infatti, mostra a tutti la capacità dei sinti di essere soggetti attivi, in grado di agire in prima persona nei percorsi che ritengono giusti per sé. Da questo momento molti sinti abbandoneranno una posizione di "attesa", per proporre e partecipare attivamente a percorsi d'uscita.

De Barre, dopo la presentazione del libro, prende accordi con la Circoscrizione n. 2 per richiedere la possibilità di sostare per 10 giorni con i propri figli in un'area. La Circoscrizione acconsente. Si pensa di utilizzare la giostra per bambini di De Barre come elemento facilitatore, organizzando una piccola iniziativa con il Centro anziani in un parco adiacente, dove la giostra sarà montata per otto giorni. Nel frattempo le carovane sosteranno su un piazzale della circoscrizione in via Fossa Monda. Sarà la prima di una ventina di iniziative analoghe che come ufficio andremo a organizzare nei tre-quattro anni successivi. L'iniziativa, incentrata sulle performance circensi dei sinti più anziani, vede un'affluenza modesta, ma ciò che più ci fa piacere è che la sosta dei quattro/cinque caravan in via Fossa Monda viene assolutamente tollerata dal vicinato. Questo fatto consentirà di ripetere l'esperienza di sosta per gli inverni successivi. "Fossa

Monda” diventerà la prima microarea ufficiale di Modena: nel 2002 la Regione finanzia interventi straordinari per la realizzazione di infrastrutture murarie, e l’area verrà inaugurata alla fine del 2003. Per giungere a questo risultato ci sono stati un passaggio amministrativo in Circoscrizione, il dibattito in Commissione e il passaggio in Consiglio comunale. Tratteggiamo più da vicino uno di questi passaggi, avvenuto nel 2000 in una seduta della Commissione servizi sociali della Circoscrizione 2, in cui si è discussa la richiesta del nostro Assessorato di aprire tre microaree su quel territorio. La seduta è aperta al pubblico, e la notizia che si parli di “aree-nomadi” ha fatto sì che la sala sia piena. Circolano volantini in cui si parla di furti nelle case e di campi nomadi-immondezze. Circolano due documenti: il nostro progetto, su cui si deve votare, e un documento di un partito della maggioranza in cui si chiede al Consiglio di esprimersi favorevolmente al progetto e dare un parere negativo rispetto alla realizzazione di tre microaree nella stessa Circoscrizione valutando, però, la possibilità di un progetto pilota. Una consigliera della minoranza, inseguendo gli umori del pubblico, parla del degrado del campo nomadi, di una paura diffusa e non tollerabile e del fatto che i sinti siano persone comunque sgradite. I consiglieri che, invece, sono stati a fianco dei sinti nell’organizzazione della festa, esprimono una percezione completamente diversa dei “nomadi” e assumono una posizione positiva rispetto alla trasformazione dell’area di Fossa Monda in area definitiva. Questo avviene in un clima molto teso, in cui il pubblico giunge a offendere esplicitamente alcuni consiglieri. È a partire da questo dibattito che emergono personalità politiche che sosterranno le microaree, come mezzo utile a garantire il diritto all’abitare per cittadini modenesi sinti.

Dal 1999 a Modena viene consentita agli esercenti dello spettacolo viaggianti, per la prima volta dopo tanti anni, la possibilità di sostare in un’area autonoma, per tutto il periodo invernale di sospensione dell’attività. Nel 2000 vengono aperte altre due microaree, ripercorrendo il percorso di avvicinamento sperimentato per via Fossa Monda, organizzando una serie di iniziative circensi, o utilizzando le giostre come elemento facilitatore. Viene aperta, per due famiglie di giostrai provenienti da Baccelliera, un’area sosta “provvisoria” in un parcheggio. Inoltre viene riconvertita una struttura di prima accoglienza per stranieri per sei famiglie del campo: quattro trovano posto negli appartamenti che in parte ristrutturano autonomamente, altre due nell’area cortiliva. Nel 2001 le presenze del campo di via Baccelliera sono circa la metà rispetto a sei anni prima. A chi è andato a vivere in una delle sei nuove microaree, si aggiungono più di dieci famiglie che hanno scelto di andare ad abitare in appartamento (si tratta di percorsi molto diversi fra di loro, verso alloggi pubblici e privati, che hanno visto una tenuta pari a circa il 50%). Altri due nuclei familiari allargati hanno individuato una soluzione presso comuni limitrofi.

In quegli anni diventa esplicito l’obiettivo della chiusura del campo di via Baccelliera: si pensa ad aprire qualche altra microarea, per poi trasformare l’area presente in tre microaree attigue. Questa ipotesi verrà modificata definitivamente in Consiglio comunale nel 2002², sancendo per la prima volta che il campo di via Baccelliera andrà chiuso. Si andranno così a richiedere i finan-

ziamenti regionali che, una volta assegnati, detteranno i tempi di realizzazione delle 3 nuove “microaree attigue” e, contemporaneamente, di dismissione del campo di via Baccelliera e di apertura delle altre microaree sul territorio, necessarie per sistemare tutte le famiglie residenti e autorizzate. Dal luglio 2004 è assessore alle Politiche sociali Francesca Maletti, proveniente dal terzo settore (ACLI). Sarà lei a condurre con determinazione l’ultima parte del percorso per la chiusura del campo. Passaggio pieno di difficoltà e di tensioni difficilmente ipotizzabili.

Nel 2006 il Consiglio comunale dibatte direttamente la permuta del terreno di Baccelliera in sito delle tre microaree attigue³. Il dibattito verte sulle politiche complessive nei confronti dei sinti ed è molto acceso. La maggioranza sostiene il cambiamento facendosi forte dell’esperienza delle sei micro-aree già realizzate, autonome rispetto ai costi e integrate nel contesto cittadino. L’opposizione contesta non tanto la direzione, ma sposta la polemica sulle priorità. Rispetto alle famiglie ancora presenti in via Baccelliera e alle nuove disponibilità deliberate, è chiaro che servirà uno sforzo per aprire almeno altre quattro microaree in città. La progettazione dell’area di via Django, che all’inizio prevedeva spazi indifferenziati, viene completamente ridisegnata dopo un confronto con alcuni sinti: si ricercano soluzioni già esistenti in altri comuni a cui ispirarsi, cercando di rendere il più possibile autonoma la vita di sei famiglie che dovranno condividere lo spazio. Più difficoltoso è il percorso che porta all’individuazione di altre quattro aree sul territorio. A fughe di notizie che portano la stampa locale a informare della nascita di microaree in ogni luogo, si susseguono smentite e assemblee pubbliche infuocate, cavalcate facilmente da personaggi dell’opposizione che sposano le posizioni più razziste, oltretutto irragionevoli: «Noi gli zingari non gli vogliamo». La Giunta fa quadrato e decide di dichiarare pubblicamente i quattro siti in cui verranno realizzate le aree, e procedere al confronto con i cittadini. Alcune aree sono situate in zone defilate: per evitare i tempi degli espropri si sceglie di utilizzare terreni già comunali, in luoghi nei quali i sinti avrebbero voluto acquistare privatamente dei terreni. La proposta per due nuove aree, insistenti in circoscrizioni in cui già esistevano altre microaree, passano più o meno inosservate. Diversa la situazione della circoscrizione verso ovest, che non ha mai avuto insediamenti di rom e sinti. In questo quartiere le assemblee con la cittadinanza sono state tesissime. Gli assessori presenti vengono bersagliati con le critiche peggiori.

Cresce la protesta popolare, che si struttura in un comitato agguerritissimo. La situazione arriva al culmine la mattina del 5 maggio 2007, quando il comitato organizza una “marcia dell’amicizia” su via Baccelliera, per definirsi “non razzista” e per proporre un patto ai sinti contro il progetto micro-aree del Comune.

La maggioranza dei sinti si dissocia. Le due persone che vengono da sempre individuate come i “capi degli zingari” di Modena cercano di far buon viso a cattivo gioco. Tuttavia la vicinanza, l’incontro comunque avvenuto, ha impedito di cristallizzare la critica alle micro-aree a una dimensione di pura emotività, e alla fine – forse – ha facilitato la realizzazione delle due aree in quella circoscrizione.

2

Altre narrazioni

L'obiettivo che ci siamo posti con il *focus group* era quello di far emergere letture diverse, senza per forza dover giungere a sintesi condivise.

2.1. Un territorio vietato ai sinti

Secondo Giacomo «era dal 1993 che a Modena non volevano più nessuno in sosta, tanto che se un giostraio doveva fermarsi per la sosta invernale o per riparare qualcosa, era costretto, anche se residente a Modena, a chiedere la sosta in altri comuni. Molti, per esempio, erano costretti a fermarsi a Castelfranco Emilia o a Spilamberto». Anselmi sostiene che questo accadeva anche a Bologna: dagli anni Ottanta nei quartieri in cui si costruivano i campi, si vietava la sosta provvisoria in qualsiasi altra area. Per molti sinti questo non era un problema, perché il campo attrezzato era visto come una buona opportunità. Altri invece pensavano già allora che le micro-aree fossero la soluzione migliore, tanto che già in quegli anni molte famiglie iniziarono ad acquistare terreni privati.

2.2. La vita nel campo di via Baccelliera

De Barre ricorda un episodio del 2000 in cui, durante una perquisizione della polizia, tutti gli abitanti del campo erano stati trattati da criminali e a lui era stato tolto il porto d'armi solo perché "zingaro". Lui vede questo come uno dei punti più bassi della storia del campo di via Baccelliera⁴. A partire da questo racconto si sviluppa una discussione in cui emergono due posizioni differenti. Anselmi sostiene che un campo grande, in cui ogni area viene separata da muretti, e dove ognuno ha il suo spazio, potrebbe anche essere funzionale, come un villaggio. Tutti gli altri contestano questa lettura, specialmente da un punto di vista teorico: può funzionare quando si lavora insieme, come in un grande parco di divertimenti, ma questo avviene perché si sta insieme per poco tempo. Secondo Gipsy: «Adesso ci vogliamo più bene, perché quando voglio vedere qualcuno lo vado a trovare». E Giacomo: «In un campo, anche con dei muretti, ci sarà sempre del degrado e della confusione. Pensate a come stavamo a Baccelliera, dove non si poteva dire niente al vicino se teneva la musica alta, e per qualsiasi cosa si finiva per litigare. Poi Baccelliera ha rotto la fiducia della città nei nostri confronti. Se qualcuno veniva a fare danni, la cosa ricadeva su tutti. I gagi del quartiere smettevano di sopportarci come fossimo tutti uguali. Chi mi faceva credito o chi mi parlava con confidenza, smetteva: non ero più una persona ma "uno di loro". Uguale quando qualcuno si è attaccato con i vigili: i danni di credibilità ricadevano su tutti. Del resto nel '93 a 3 giorni dall'apertura del campo ci eravamo già messi a litigare forte fra noi».

«Per noi giovani però c'è anche un certo rimpianto per il campo, perché siamo nati lì», dice Gipsy King. È un po' quello che succede a Reggio Emilia, do-

ve gli anziani vogliono le microaree mentre ai più giovani andrebbe bene anche una soluzione come via Django, per continuare a stare insieme.

Anselmi modifica la sua posizione, sostenendo che: «Sì, è vero, nel campo di Baccelliera non poteva funzionare. Però io sono stato anche bene con sinti di famiglie diverse. Alla Cittadella⁵ si stava bene tutti insieme». Giacomo riprende Anselmi: «Nella Cittadella si stava bene perché c'era la Questura che mandava via chi si comportava male. Ed era la legge per i sinti e per i gagi. Però eravamo, in tutto, 30 persone al massimo, compresa la famiglia Della Santina. Spazio ce n'era tantissimo, e i giovani di danni non ne facevano, al massimo andavano al cinema. È vero che ci vuole ordine e disciplina, però quando si è in troppi i problemi nascono di sicuro». Interviene Davide: «Bisogna vedere come vengono su i ragazzi, se crescono nel rispetto della legge dei sinti. Nel rispetto degli anziani». «Noi anziani – sostiene De Barre –, abbiamo chiesto le microaree perché sappiamo come era la vita fra di noi quarant'anni fa, prima dei campi, e abbiamo visto come la nostra vita sia cambiata in peggio. Non si poteva proseguire così».

«Quello che pensano i nostri vecchi è importante e di questo dobbiamo fidarci», dice Gipsy King, «Per questo le microaree le abbiamo accettate. Certo, sarebbe stato bello fare il trasloco con più calma, magari dopo le feste. Così come è stato fatto, alcuni l'hanno letto come il passaggio da una situazione di stabilità a una di precarietà».

2.3. La vita nelle microaree

«Rispetto all'area di via Confine, non possiamo certo lamentarci, perché stiamo bene e il posto è bello – dice Anselmi –, però siamo entrati troppo in fretta, quando i lavori erano appena finiti. Inoltre il Comune ha preso degli impegni che stiamo ancora aspettando di vedere realizzati, come il fatto che la barriera dell'alta velocità sia completata. Ed è vero che il posto è distante dai negozi e dai servizi. Le scuole sono a Villanova, e ci sono 5 o 6 km di macchina. Altri questo problema non l'hanno». «Qui in Fossa Monda stiamo bene – aggiunge De Barre –, anche se ci vorrebbe un po' più di illuminazione comunale sulla piazza. Inoltre ci vorrebbe un antincendio. Poi continuiamo ad avere difficoltà a trovare lavori stagionali, quando in novembre torniamo dalla stagione». Per Gipsy, «C'è un problema anche rispetto al pagamento della corrente. È giustissimo che la paghiamo, però le tariffe sono veramente poco chiare, e il blocco che ha avuto Hera rispetto alle fatturazioni negli scorsi mesi non ha aiutato. Ci vorrebbe chiarezza su questo tema, ma anche omogeneità con altri Comuni».

«Noi che viviamo in via Django – interviene Davide –, invece abbiamo ancora i problemi del campo per quanto riguarda i rapporti con alcune famiglie vicine, nonostante il miglioramento rispetto a Baccelliera sia evidente. Il problema è che alcuni sinti, che magari stanno in appartamento, quando bevono vengono a fare casino lì, si vede dai segni delle sgommate che ci sono per terra. I vigili dovrebbero essere più presenti per far rispettare le regole». Aggiunge Giacomo: «Diciamoci la sincera verità, ormai che in via Django è stato fatto un bel-

lissimo lavoro, bisogna che le regole vengano rispettate. Bisogna che ci siano i vigili». Ma come fanno i vigili a essere presenti di notte? Si chiede qualcuno. «Bisognerebbe che qualcuno li chiamasse», Anselmi. «Certo che se uno chiama le guardie, passa da spia». «No zio, non sono d'accordo», replica Gipsy King, «Spia significa danneggiare una persona andando a raccontare quelli che sono affari suoi. In questo caso invece danneggiamo noi stessi se non ne parliamo, è una cosa diversa. Inoltre il Comune ci ha chiesto delle cose precise nella carta che abbiamo firmato all'ingresso, anche per interesse nostro. Su questo ci dobbiamo impegnare noi ma anche il Comune».

Ma perché proprio un vigile?

«Se succede qualcosa nella mia microarea – dice Anselmi –, adesso posso intervenire direttamente. Il problema fra di noi è che adesso i genitori tengono sempre la parte dei figli, anche quando i figli sono in errore. Mica si può andare contro a degli adulti per quello che hanno fatto i ragazzini».

La cottura dei tortelloni di ricotta e spinaci decreta la fine del *focus group* e l'impossibilità ad andare oltre.

Note

1. A riguardo consentiteci di inserire il nome di Daniela Giuliani, a cui va la nostra massima riconoscenza.

2. <http://consultadelibere.comune.modena.it/pubblicazioneDelibere/ddd#235165>

3. <http://consultadelibere.comune.modena.it/pubblicazioneDelibere/ddd#48756>

4. La storia completa è ancora in rete, raccolta dall'operatore ARCI Davide Ravera, <http://www.nonluoghi.info/old/rom36.html>

5. La Cittadella militare, chiamata dai modenesi Baluardo, fu fondata nel XVII secolo da Francesco I. Qui Ciro Menotti fu incarcerato e poi giustiziato nel maggio del 1831. Alla fine della Seconda guerra mondiale, il Baluardo viene utilizzato per dare un alloggio alle famiglie di sfollati. Qui trovano spazio anche le famiglie sinte in sosta invernale.

Padova: il superamento dei campi nomadi e il Progetto di inserimento scolastico

di *Renata Paolucci**

L'associazione Opera nomadi di Padova – di cui fanno parte rom, sinti e gagè – sta attuando da alcuni anni progetti rivolti all'integrazione, alla scolarizzazione dei bambini, alla ricerca di lavoro e soprattutto alla gestione dei campi nomadi finalizzata al loro superamento.

Non possiamo pensare, infatti, a interventi settoriali che mirino solo all'inserimento scolastico dei bambini con progetti che, molte volte, si limitano a garantire il trasporto senza una mediazione scuola/famiglia, tralasciando di migliorare le condizioni abitative, di favorire l'accesso alle risorse, di permettere una condizione di vita autonoma e dignitosa che l'abitare in un campo nomadi non permette. Oppure, in alcune città si è scelto di migliorare le condizioni abitative senza prestare attenzione al diritto allo studio dei bambini. Molti rom e sinti, infatti, non considerano importante o addirittura reputano negativo che i loro figli frequentino la scuola dei gagè, convinti che lo sviluppo della personalità avvenga solo all'interno della propria cultura e dei propri insegnamenti. Ciò accade soprattutto tra i rom harvati, istriani, kalderasha e i sinti taic, tutti in possesso di cittadinanza italiana. Questi ultimi, pur avendo migliorato in molti casi le proprie condizioni abitative acquistando piccoli terreni (microaree tenute in condizioni perfette dal punto di vista igienico), sono quelli tra i quali si evidenzia la più massiccia evasione dell'obbligo, in assenza di un progetto di inserimento scolastico. Nei megacampi di Roma, Napoli, Milano e Firenze, dove vengono violate le più banali norme igieniche e di sicurezza e dove la parola dignità è impronunciabile, pur esistendo azioni mirate alla scolarizzazione dei minori, si registrano dispersioni scolastiche con una percentuale che raggiunge il 60%.

Poiché la realtà di una minoranza così variegata è poco conosciuta dalle istituzioni, come da molte cooperative o associazioni di gagè utilizzate dalle istituzioni stesse per affrontare il "problema" dei rom e dei sinti, si è sempre intervenuti in maniera frammentaria e senza affrontare i problemi in modo sistematico, cioè attraverso interventi mirati alle specifiche situazioni, dal momento che si tratta di una esigua minoranza che rappresenta presumibilmente, in Italia, lo 0,2 o 0,3% della popolazione. In alcuni casi sono state investite poche risorse finanziarie, in altri molte ma, a causa della cattiva gestione, i risultati sono stati comunque scarsi.

* Opera nomadi di Padova.

La politica dei campi nomadi non tiene conto di molti elementi che rendono tale scelta inopportuna e disfunzionale. Innanzitutto, il fatto che il termine “nomadi” non ha ormai alcun senso; in secondo luogo, mentre quando si pensa ai “rom e sinti” ci si immagina una cultura omogenea, dove tutti i componenti condividono la stessa lingua, gli stessi valori e riferimenti culturali, i molti gruppi disseminati sul territorio nel corso dei secoli sono entrati in contatto con realtà differenti e inevitabilmente ne sono stati contaminati, venendo influenzati da usi e costumi delle genti che hanno incontrato, differenziandosi tra loro, creando sotto-gruppi sempre più eterogenei (e non sempre compatibili).

I

La questione abitativa a Padova

A Padova ci siamo resi conto che, pur essendo state stanziare cospicue somme di denaro per la gestione delle aree e per la scolarizzazione dei minori, la situazione non cambiava, anzi andava via via peggiorando. Abbiamo ritenuto quindi di dover lavorare a soluzioni innovative e differenziate, per immaginare le condizioni abitative rispondenti alle esigenze di ognuno e perseguire l’inserimento scolastico con progetti che curassero la mediazione scuola-famiglia. I rom e i sinti presenti, sia italiani che stranieri, non venivano ascoltati e le decisioni o soluzioni, come spesso succede, venivano calate dall’alto. Dal 2001 è stata adottata una politica diversa: la voce dei rom e dei sinti, a cui non piace vivere nei campi nomadi, si è espressa in una lotta politica che li ha visti protagonisti e ha fatto sì che a Padova, oggi, vengano attuati progetti, anche grazie all’Amministrazione comunale di centro-sinistra, che hanno portato all’inserimento abitativo diversificato a seconda delle esigenze di ciascuna famiglia. L’inserimento in abitazioni comunali, delocalizzando i nuclei nel territorio e accompagnandoli per un breve periodo nelle nuove unità abitative e l’acquisto di piccoli terreni di proprietà, le cosiddette “micro-aree per famiglia allargata”, sono soluzioni percorribili attraverso il dialogo e il reciproco riconoscimento.

Nel 2005 il Comune ha firmato un impegno scritto alla presenza dei rom e dei sinti, in cui si impegnava a un progressivo smantellamento delle aree nomadi. Ha così preso avvio il “Progetto di gestione delle aree comunali di Padova”, mirato al superamento delle stesse e all’accompagnamento delle famiglie nelle nuove unità abitative: si tratta di un progetto di gestione delle due aree nomadi, originariamente abitate da 250 e da 100 persone, che attualmente sta volgendo al termine.

Le nuove politiche abitative hanno portato oltre 150 persone a essere inserite negli alloggi comunali nell’arco di tre anni (si tratta soprattutto di famiglie di rom provenienti dalla ex Jugoslavia, ma anche di qualche famiglia di sinti italiani veneti e *taic* e di rom *harvati* italiani di provenienza croata), delocalizzandole nel territorio comunale e seguendo il loro inserimento nel tessuto sociale. Queste azioni consistono nell’aiutare la famiglia sia nell’espletamento delle pratiche burocratiche (contratti delle utenze, pagamento canoni, servizi del quartiere ecc.), sia cercando di creare buoni rapporti con il vicinato per superare l’ostilità iniziale che quasi sempre si manifesta. L’inserimento nel complesso è stato posi-

tivo, anche se alcune famiglie hanno manifestato all'inizio una forte resistenza all'accettazione delle nuove regole.

A oggi, nelle due aree comunali, sono presenti rispettivamente 60 e 29 persone; per le prime stiamo individuando dei terreni da acquistare (le cosiddette *microaree abitative*) perché non vogliono essere inserite in alloggi, per le seconde è stato avviato un progetto di autocostruzione da loro stessi denominato "Villaggio della Speranza". L'iniziativa di procedere a queste soluzioni è partita dalle famiglie stesse e dall'Opera nomadi, che stanno portando avanti questa battaglia politica insieme.

Perché, in alternativa ai campi nomadi, la scelta delle microaree e non l'inserimento nelle abitazioni? A Padova esistono da anni una trentina di microaree di proprietà, abitate soprattutto dai sinti veneti (tutti in Italia dal 1400 circa), *taic* o "tedeschi" che hanno iniziato a venire in Italia agli inizi del Novecento, e dai rom *kalderasha*. Tutti italiani quindi, che per cultura preferiscono vivere con la famiglia allargata: nonni, genitori, figli e nipoti. L'inserimento negli appartamenti rappresenterebbe lo smembramento della famiglia. Prima del 2001 per i sinti era facile trovare delle sistemazioni: acquistavano campi agricoli, li attrezzavano a proprie spese e abitavano case prefabbricate o case mobili. Nel 2001 è stata approvata la legge 380/2001, che vieta di vivere e sostare nei terreni agricoli e la costruzione di qualsivoglia baracca, anche per ricovero attrezzi. I sinti più attenti sono riusciti, con il condono, a rimanere nelle aree agricole acquistate, mentre le famiglie che hanno acquistato terreni agricoli per viverci, dopo l'entrata in vigore di questa legge vengono denunciate dalle amministrazioni comunali per abuso edilizio e sgomberate forzatamente.

Nel caso in cui le famiglie possano e vogliano acquistare un'area, come si può ovviare? Naturalmente con l'acquisto di un'area edificabile, ma sono pochi coloro che possono permetterselo, oppure con l'acquisto di un'area agricola che, d'accordo con il Comune, con una modifica del Piano regolatore, diventi edificabile, cosa che però avviene molto raramente. Oppure, ancora, con l'individuazione e il reperimento di aree residuali che hanno un costo molto basso e che non sono rigidamente soggette a vincoli. Le aree residuali sono terreni che rimangono liberi e che di solito sono interni ad aree agricole, oppure che, in seguito a grosse urbanizzazioni o alla realizzazione di opere pubbliche, rimangono inutilizzati. Ce ne sono molti nelle città e nelle province.

Se le famiglie non sono in grado di acquistare terreni a basso costo, si può proporre alle amministrazioni di sostenere le famiglie facendosi garanti per l'accessione di un mutuo, oppure dando in affitto le aree suddette.

Nelle microaree, in tutti i casi descritti, le utenze sono a totale carico delle famiglie.

In Italia gli esempi di microaree di proprietà sono altamente positivi, le famiglie sono perfettamente inserite nel tessuto sociale, non si creano tensioni con i vicini e questi luoghi sono tenuti molto bene. Non sono aree sovraffollate, perché gli abitanti stessi impediscono ad altre famiglie l'entrata nella loro proprietà. Nonostante ciò, molti amministratori comunali non sono ancora convinti della positività di questa esperienza.

Ritornando al Villaggio della Speranza, a Padova si è intrapresa la strada dell'autocostruzione. Il villaggio ospiterà i sinti veneti, presenti in Italia da secoli, residenti nell'area comunale di via Tassinari ormai da quindici anni, divenuti stanziali a causa della crisi che ha investito il settore dello "spettacolo viaggiante". Già da anni i sinti di via Tassinari hanno espresso la necessità e la volontà di migliorare le proprie condizioni abitative per conseguire un'integrazione sociale reale e concreta. L'Opera nomadi di Padova ha ideato, assieme ai sinti stessi, un progetto di autocostruzione di 12 unità abitative in muratura. Le famiglie sinte, 29 persone (17 adulti e 12 minori) imparentate tra loro, sono già in parte integrate, mandano regolarmente i figli a scuola, dalla scuola materna alle superiori, e alcuni adulti lavorano in cooperative; un solo ragazzo continua il mestiere del padre e del nonno, perché possiede una piccola giostra.

Nel 2006 l'Opera nomadi ha redatto il progetto sociale per la realizzazione del Villaggio della Speranza, che è stato approvato dai Servizi sociali, dalle Commissioni consiliari competenti e dalla Giunta, che dopo aver effettuato la variante al Piano regolatore ha messo a disposizione 300.000 euro. Il resto dei finanziamenti necessari è stato messo a disposizione dal ministero della Solidarietà Sociale attraverso il Bando per l'Inclusione sociale, che ha individuato Padova come una delle quattro città destinatarie dei finanziamenti.

La nostra Associazione, diventata soggetto promotore del progetto, ha quindi individuato l'impresa per la costruzione degli alloggi e delle opere connesse e seguito i sinti nella partecipazione al corso di formazione professionale e nel percorso dell'autocostruzione.

L'intervento è localizzato in un lotto di 2.132 mq. Si stanno costruendo dodici alloggi in tre palazzine su due piani, ciascuna di quattro unità. Ogni alloggio prevede un locale soggiorno-cottura, due camere da letto, un bagno, ha impianti autonomi, ingressi indipendenti, il posto auto coperto e un giardino adiacente alle palazzine.

Essendo prevista la partecipazione economica da parte degli operatori sinti al finanziamento del progetto, una quota dello stipendio del lavoro di muratori, decisa dai sinti stessi, viene accantonata e successivamente detratta dal Comune di Padova dalla retta di affitto o dalla quota di riscatto. Quindi, dal punto di vista lavorativo, tale progetto permetterà a una parte dei sinti di Padova, in virtù della loro partecipazione al corso di formazione e all'autocostruzione, di apprendere un mestiere e di poter lavorare come muratori anche in futuro.

A Padova si stanno attuando anche altre esperienze lavorative: si è costituita infatti lo scorso anno una cooperativa di raccolta e vendita di materiale ferroso, formata da un gruppo di otto sinti italiani *taic*.

2

Progetti di scolarizzazione a Padova e provincia

Il "Progetto Esmeralda", che portiamo avanti a Padova dal 1997, ha portato l'evasione e la dispersione scolastica al 5%, utilizzando i mediatori culturali non solo per il trasporto dei bambini ma nel ruolo fondamentale di collegamento fra

scuola, famiglia e territorio, con la compresenza in classe degli operatori, soprattutto alle elementari, che affiancano i docenti e partecipano alle programmazioni e ai consigli di classe. È stato di fondamentale importanza anche l'avvicinamento della famiglia alla vita scolastica dei figli.

Il Protocollo d'Intesa MIUR-Opera nomadi, firmato il 22 giugno 2005, e il Protocollo d'intesa regionale con la Direzione scolastica del Veneto, firmato il 10 maggio 2007 per combattere l'evasione e la dispersione scolastica e favorire l'inserimento socio-culturale dei rom e dei sinti nell'ambiente scolastico, sviluppando atteggiamenti di apertura, ascolto e reciprocità, segnano un riconoscimento delle minoranze e indicano una linea d'azione importante verso l'integrazione e il dialogo. È assolutamente necessario che venga riconosciuto in Italia, a rom e sinti, uno status di minoranza etnico-linguistica che possa proteggerne la lingua e la cultura.

La politica degli sgomberi e delle espulsioni di massa, largamente praticata in molte zone del paese, come testimoniano le recenti cronache, è un atto di inciviltà perpetrato ai danni di intere comunità composte in maggioranza da bambini e da donne. Il denaro speso per gli sgomberi o la costruzione di megacampi dovrebbe essere usato in maniera migliore finalizzando le risorse a una efficace integrazione nel nostro tessuto sociale.

Non dimentichiamo che i rom e i sinti sono vittime di tutti e tre i tipi di razzismo che conosciamo: da esclusione, da assimilazione, da paura. Tutto ciò ha generato un "trattamento differenziale" e un processo di "deumanizzazione" di queste popolazioni.

Trezzo sull'Adda: l'importanza dell'ascolto

di *Giuseppe Barbisoni**, *Francesca Gilioli***,
*Laura Di Martino****

La presente ricerca è stata effettuata nel primo semestre del 2008. L'aspetto più rilevante è rappresentato dall'intervista alle famiglie sinte e rom del territorio di Trezzo sull'Adda, che ha avuto luogo tra il febbraio e l'aprile del 2008. Sono state intervistate 138 persone, corrispondenti a nove piccoli insediamenti di carattere familiare, che equivalgono alla totalità delle persone sinte e rom presenti sul territorio al momento delle interviste.

Gli elementi di seguito presentati hanno una base dati relativa a questa prima rilevazione:

- un quadro informativo dettagliato;
- considerazioni e riflessioni scaturite dai momenti di incontro, di dialogo e di confronto con le famiglie rom e sinte;
- l'albero genealogico dei due grandi gruppi familiari intervistati;
- informazioni raccolte e organizzate attraverso interviste strutturate ad alcuni dei personaggi chiave della comunità trezzese.

I

Visibilità e percezione

Ognuno dei nove insediamenti rilevati è frutto di una scelta precisa e concreta di gruppi familiari, che hanno visibilità e relazioni a tutti i livelli con il contesto territoriale. Non c'è alcuna volontà da parte di queste famiglie di nascondere all'interlocutore esterno elementi di conoscenza, che possono essere rilevabili da chiunque voglia costruire una relazione di conoscenza e di scambio. La visibilità di questi insediamenti e di questi gruppi familiari è un dato oggettivo, ma nello stesso tempo c'è una diffusa mancanza di volontà di entrare in relazione con queste realtà.

A fronte della mancanza di una percezione reale e concreta del fenomeno, costruita a partire dalla conoscenza e dalla relazione diretta, si ingenera un meccanismo di rappresentazione in base al quale gli attori della comunità lo-

* Provincia di Milano.

** Provincia di Milano.

*** ARCI Blob-Arcore.

cale (in special modo coloro che hanno accettato di essere intervistati) assegnano contorni e forme precise a questo fenomeno, spesso senza esserne mai entrati in contatto.

Le famiglie rom e sinte non sono completamente separate dalla vita della comunità e, a seguito del confronto interno generato dalla ricerca stessa, hanno chiesto e ricercato attivamente ulteriori contatti e incontri, non solo all'interno dell'amministrazione locale.

Per alcune famiglie la rilevazione è stata un'occasione di maggior attivazione verso l'esterno e di ricerca di tutela.

La rilevazione e l'attività di conoscenza del territorio in rapporto alle famiglie sinte e rom ha previsto l'intervista ad alcuni soggetti chiave (in tutto nove) della comunità locale, con l'obiettivo di approfondire: la conoscenza della presenza delle famiglie rom e sinte sul territorio del Comune; la loro definizione e analisi dell'eventuale problema; la percezione della sicurezza correlata. Si intende con il termine "soggetto chiave" sia una persona appartenente alla società civile organizzata sia un referente istituzionale.

Ne è risultato un quadro che vale la pena di presentare, nei suoi elementi di omogeneità e di diversità. Nessuno degli intervistati ha mai definito la propria opinione come rappresentativa di alcun gruppo locale, non essendoci peraltro molte occasioni pubbliche in cui confrontare la propria rappresentazione della realtà con quella altrui. In ogni caso, le persone intervistate dichiarano di essere piuttosto in linea con le opinioni espresse, in momenti informali, dalla propria cerchia di conoscenze e dalle persone abitualmente frequentate.

Le considerazioni e le valutazioni espresse qui di seguito emergono direttamente dalle interviste: è importante sottolineare che non tutte le opinioni presentate sono condivise dalla totalità dei soggetti intervistati.

Tutti ammettono di essere a *conoscenza della presenza* di famiglie rom e sinte sul territorio del Comune di Trezzo, ma solo un intervistato su sei dichiara di aver avuto contatti diretti con alcuni nuclei familiari, con esiti buoni (buona accoglienza); pur non essendo a conoscenza delle particolari situazioni di accesso ai servizi di ogni singola famiglia, l'impressione generale che ha è che anche chi vive in condizione di maggiore disagio e/o precarietà mostra la capacità di avere cura di sé.

Gli altri intervistati hanno conoscenza indiretta delle famiglie rom e sinte, tramite la scuola oppure attraverso i contatti con le Caritas locali, per il ritiro di pacchi di viveri o vestiario.

Quasi tutti gli intervistati definiscono l'esistenza di insediamenti rom e sinti come un problema a livello generale, ma non specificatamente in riferimento al territorio di Trezzo e, inoltre, nessun intervistato riporta a sé il problema generale della presenza delle famiglie rom e sinte. Rilevano che, nei casi in cui il tema è trattato in ambito di discussione comune, c'è molta ignoranza e difficoltà a distinguere il livello del senso comune (stereotipi mutuati dai mezzi di comunicazione) da quello della propria realtà locale. È possibile affermare che al momento della rilevazione, per la conoscenza derivata dalle interviste, il tema non costituiva elemento di allarme sociale per la comunità trezzese. La stanzialità e

la durata nel tempo della presenza di questi gruppi familiari sono stati, anzi, riconosciuti come elementi che riducono la problematicità.

Alcuni intervistati, soprattutto coloro che lavorano nell'istituzione scolastica, rilevano *problematicità nell'ambito della scuola*, specificando i seguenti elementi:

1. il minore non viene supportato a casa nello svolgimento dei compiti; la mancanza di comunicazione tra scuola e famiglia è imputabile, secondo gli intervistati, alla diversa appartenenza culturale;
2. in alcuni casi (non direttamente esperiti dagli intervistati) si sono verificati episodi di forte contrarietà/rifiuto dei bambini alla permanenza a scuola;
3. sono presenti anche difficoltà di ordine organizzativo: inserimento in corso d'anno; difficoltà di gestione dei nuovi arrivi da parte delle insegnanti; difficoltà a comprendere se i genitori sono effettivamente motivati a mandare i figli a scuola. Si sostiene che se l'impegno della famiglia non è chiaro ed esplicito, si rischia di dedicare risorse all'inserimento di questi bambini, sottraendole ad altri progetti per altri alunni;
4. manca un adeguato programma di accoglienza scolastica, anche se c'è talvolta – in casi di emergenza – la necessità di effettuare qualche inserimento scolastico nel corso dell'anno. Un problema ulteriore è la difficoltà di conciliare la mobilità degli alunni durante l'anno con la presenza di insegnanti di sostegno e progetti mirati per i minori rom. Il tutto è reso più difficile dalla mancanza di uniformità nelle procedure di passaggio/concessione del nulla osta tra differenti istituti scolastici.

Per quanto riguarda il livello di *problematicità degli insediamenti rispetto alla comunità trezzese*, gli intervistati focalizzano gli elementi di seguito riportati. Dove non diversamente specificato, tutte le opinioni espresse di seguito appartengono agli opinion leader che hanno rilasciato l'intervista:

- c'è difficoltà ad accettare la diversità, nonostante la consapevolezza di quanto sia difficile definire il *normale* e il *diverso*. Gli autori dell'indagine ritengono che la percezione del problema da parte della comunità sia amplificata dai tentativi di strumentalizzazione politica, dall'enfasi posta sul tema della sicurezza e dalla banalizzazione della categorizzazione rom-rumeni;
- la comunità locale non è preparata ad affrontare le novità e questa difficoltà cresce quando la novità è rappresentata da culture diverse. All'interno del più vasto fenomeno dell'immigrazione, segnalano che proprio la cultura rom e sinta è la più discontinua rispetto al contesto italiano e locale e che, quindi, è ancora più difficile e complicato rapportarsi a essa per il cittadino italiano;
- emerge chiaramente la consapevolezza di alcuni tra gli intervistati che la riproposizione di stereotipi negativi veicolati a livello nazionale dai media (i rom rubano, non lavorano ecc.) non facilita forme di integrazione a livello locale;
- l'ignoranza da parte delle persone rom e sinte delle regole che informano la vita della società maggioritaria, è uno dei motivi fondanti la mancanza del rispetto delle regole; gli intervistati riconducono a questa stessa matrice anche la difficoltà di integrazione;
- è fonte di problematicità la mancanza di rispetto verso la donna, l'ambiente e le istituzioni. La mancanza di rispetto verso le donne viene dedotto dalla

sfrontatezza degli sguardi e dalle condizioni igienico-sanitarie in cui le famiglie sinte vivono; la mancanza di rispetto che i sinti/rom riserverebbero all'ambiente si riferisce alla pratica di scaricare i liquidi direttamente nei campi; infine, la mancanza di rispetto delle istituzioni si evince soprattutto dalla scarsa considerazione che si ritiene i sinti e i rom abbiano della scuola.

Coloro che tra gli opinion leader intervistati rilevano maggiori problemi sono gli stessi che, con maggiore difficoltà, intravedono o ipotizzano possibili soluzioni. Chi ha tentato, nel corso delle interviste, di ipotizzare possibili scenari di soluzione del problema ha indicato le seguenti strategie/ambiti di intervento: identificazione di livelli minimi di sicurezza e legalità (intesa come "sorella" della giustizia); rinegoziazione delle regole di convivenza della comunità maggioritaria, sulla base delle nuove istanze portate da comunità e culture diverse; necessità di sottoscrivere un nuovo patto di convivenza condiviso e partecipato; necessità di uno sforzo per trovare una sintesi tra posizioni diverse dal punto di vista delle regole; necessità di incontro reciproco, che si traduce nell'"uscire dal campo" (per i rom e i sinti) e "uscire dalle proprie case" (per i non rom), per incontrarsi e trovare un terreno comune di confronto; la conoscenza diretta produce relazioni, che consentono di collaborare e lavorare insieme ai fini di una migliore integrazione reciproca; la necessità di offrire opportunità di inserimento (abitativo, scolastico, sociale) per facilitare la convivenza e la relazione; l'accompagnamento sociale, oltre che la mediazione culturale, per le famiglie e i minori verso le istituzioni; la necessità di individuare dei portavoce o dei leader riconosciuti all'interno delle comunità rom e sinte, al fine di facilitare la comunicazione e le relazioni.

Per quanto concerne *la responsabilità della risoluzione del problema*, gli intervistati identificano diversi referenti e diverse modalità di azione.

A *livello politico generale* ritengono sia necessario definire un progetto condiviso con i cittadini, includendo sia i cittadini rom sia i cittadini non rom, che gli intervistati ritengono debbano essere destinatari del programma tanto quanto i rom. Concordano che la progettualità debba svilupparsi in un arco temporale medio-lungo, ma trovano necessarie ricadute visibili a breve termine, per dare un segnale di miglioramento alla cittadinanza. Il riferimento alla *politica* è qui nel senso di educazione della cittadinanza.

A *livello politico particolare* tutti gli intervistati identificano nella Giunta e nei Servizi sociali i titolari dell'intervento. Il pensiero comune che traspare e che viene spesso esplicitato è che dal momento in cui l'Amministrazione comunale ha accettato la comunità rom e sinta sul suo territorio, è necessario che si assuma la responsabilità dell'integrazione di queste comunità.

L'intervista ha riservato una sezione anche alla *percezione della sicurezza* legata alla presenza rom e sinta sul territorio. Gli intervistati ritengono che la presenza delle famiglie rom e sinte possa costituire elemento di insicurezza, anche se non per sé direttamente, ma per categorie deboli come gli anziani. Presentiamo le risposte fornite, sottolineando una volta di più che le seguenti affermazioni non sono condivise da tutti gli intervistati, e che qualcuno non trova ci siano infrazioni alle regole di convivenza da parte di persone rom e sinte di Trezzo.

Le diverse forme di infrazione identificate sono: alcuni (non meglio identificati come rom o sinti) guidano senza patente e assicurazione; in taluni casi, la distanza tra lo stile di vita tenuto e quello dichiarato fa pensare a introiti di natura illecita; in ambito scolastico, si rileva il mancato rispetto degli orari e il mancato svolgimento dei compiti.

Per gli intervistati, le ragioni di tali comportamenti sono da una parte la mancata conoscenza delle regole, e dall'altra una diversa attribuzione di importanza alle regole stesse.

Non sono stati segnalati fenomeni riconducibili alla malavita organizzata o alla microcriminalità. Nessuno degli intervistati, inoltre, identifica le famiglie rom e sinte presenti a Trezzo come pericolose.

2

Chi accoglie chi?

Riportiamo, ora, una serie di elementi che non trovano spazio nella quantificazione numerica della presenza delle famiglie rom e sinte a Trezzo: vi sono le impressioni suscitate in chi scrive dal contatto e dalla relazione con le 31 famiglie rom e sinte intervistate tra febbraio e aprile 2008.

In ogni approccio con un nuovo nucleo familiare, è stato visto con interesse e curiosità il fatto che il Comune si occupasse della condizione delle famiglie rom e sinte, soprattutto per lo spazio dato all'espressione del loro punto di vista o dei loro desideri, tra i quali ha particolare forza il desiderio stesso di *poter decidere*.

Le famiglie sinte e rom hanno sempre accettato di buon grado di incontrarci, e presto ci hanno accolti e ospitati all'interno delle loro abitazioni: introdotti senza filtro alla vita dell'insediamento, abbiamo avuto accesso a informazioni personali riservate. Da parte degli anziani, l'atteggiamento è stato di bonaria curiosità rispetto al nostro ruolo e di legittimazione nella relazione con il resto dei parenti. L'occhio dell'anziano della famiglia ci ha accompagnato nelle visite agli insediamenti più numerosi, presentandoci alle altre famiglie e monitorando costantemente la nostra presenza, con uno sguardo di ospitalità e tutela dei buoni rapporti tra familiari ed esterni. Sono i più anziani a dare l'autorizzazione e il "benessere" alla nostra presenza, per ragioni che vanno dalla proprietà del terreno alla rappresentatività della famiglia, dalla propria leadership alla disponibilità al racconto.

Dopo la prima fase di contatto, hanno cominciato a emergere una serie di temi ricorrenti. In primo luogo, la rilevazione di situazioni di povertà culturale, prima ancora che materiale: queste famiglie manifestano e amplificano un disagio che appartiene anche ai non rom e non sinti, che li caratterizza come soggetti a rischio di esclusione sociale. In ogni caso, le famiglie intervistate si dimostrano in grado di risolvere gran parte dei problemi della quotidianità: ciò è anche il risultato del "fare comunità" nella cura dei figli e degli anziani, nella suddivisione delle spese e nella condivisione di alloggi attraverso forme di coabitazione.

3

Identità etnica

L'appartenere o meno al gruppo degli "slavi" (come i sinti definiscono i rom non italiani) connota diversamente le appartenenze etniche. I sinti paiono sentirsi più vicini al popolo italiano che al gruppo rom "slavo": questo avviene per una maggiore permanenza sul territorio italiano, per discendenza, per lingua e per aver "dato/ricevuto" dall'Italia il servizio militare, il diritto/dovere di voto, la cittadinanza italiana.

Le famiglie sinte rivendicano il proprio essere italiane: in questo contesto viene stigmatizzata la presenza degli immigrati e dei rumeni, che vengono intesi principalmente come "portatori di guai", cui vengono imputati comportamenti devianti e criminosi, a differenza del proprio onesto "tirare a campare" in una situazione difficoltosa.

Il gruppo dei rom invece, più che rapportarsi in termini di vicinanza o lontananza ai vicini sinti, si differenzia vivacemente dai rumeni, ai quali nel senso comune sono impropriamente accostati. Entrambi i gruppi mostrano ferma volontà di non ricadere nello stereotipo del *nomade che sceglie di vivere in un campo, fianco a fianco a sconosciuti*, pur nella necessità di vedere riconosciute le proprie caratteristiche storiche di minoranza etnica. Per ognuna delle persone intervistate, l'idea o l'eventuale possibilità di essere spostate in un "campo nomadi" è un'ipotesi rifiutata con forza, per due motivi: il bisogno e il diritto di poter scegliere, o il diritto ad avere una contrattazione paritaria; l'esplicita volontà di condividere gli spazi di vita con persone scelte (nello specifico: familiari e parenti).

4

Le donne e gli uomini nella comunità

Tra uomini e donne è molto distinta la suddivisione dei ruoli: le donne sono dedite alla cura dei figli, della famiglia e dello spazio abitativo, gli uomini invece gestiscono il rapporto con gli interlocutori esterni e la ricerca di mezzi di sostentamento. Anche le donne contribuiscono al reddito familiare con lavori saltuari, spesso di vendita porta a porta. Dove c'è più stabilità di permanenza e maggiore livello culturale e di istruzione, c'è anche maggiore capacità delle donne di guadagnare per provvedere al sostentamento e alla cura della famiglia, mettendo a frutto esperienze e capacità di tipo artigianale. Una più lunga permanenza e le migliori condizioni dell'insediamento si associano anche a un maggiore investimento nell'istruzione dei figli e a una volontà di regolarizzazione della propria posizione con le istituzioni.

In alcuni casi, sia tra i rom sia tra i sinti, la donna diventa il portavoce familiare, a volte perché più istruita, a volte perché più autorevole e a conoscenza di informazioni e storia familiare.

Spesso sono state le donne (su autorizzazione implicita dei mariti/compani/padri) a fornire le informazioni anagrafiche della famiglia, mentre gli uomini

ni hanno parlato dei progetti di spostamento e della possibilità di avviare una negoziazione con l'Amministrazione comunale (sono gli uomini a prendere le decisioni).

Non abbiamo mai riscontrato casi di sfruttamento, maltrattamento o mancanza di rispetto nei confronti delle donne e dei bambini.

5

Le relazioni con il territorio

Quasi tutti gli insediamenti insistono su terreni di proprietà e le famiglie rom e sinte hanno in qualche modo stabilizzato le proprie condizioni di residenzialità, presentandosi ordinate, pulite e inclini a prendersi cura del proprio luogo di vita, segno di una concezione dell'abitare che tende alla permanenza e alla stanzialità.

Nelle interviste e nel confronto con queste famiglie emerge con insistenza il fatto che *abitare* non significhi solo avere una dimora fisica, ma anche la possibilità di avere un futuro e un passato identificabili, di avere accesso a servizi e a relazioni significative con la società maggioritaria e con il vicinato.

Le famiglie di più lunga stanzialità non hanno mai rilevato atteggiamenti di ostilità nei loro confronti da parte degli altri cittadini, mentre riportano maggiori difficoltà nel rapporto con i servizi.

L'atteggiamento verso le istituzioni è modulato in base al bisogno o alla richiesta: tendenzialmente emerge una buona capacità di rapportarsi e negoziare, dimostrando capacità di autonomia e consapevolezza nella rappresentazione dei propri bisogni. Soprattutto per quanto riguarda la situazione abitativa, la disposizione al negoziato con il livello istituzionale è incoraggiata dalle passate deroghe amministrative (attribuzione di residenza, numero civico, passo carrabile), che hanno creato dei precedenti citati da molti intervistati come esempi da seguire.

C'è poca propensione al conflitto con l'istituzione da parte delle famiglie rom e sinte, come se fosse ormai maturata la consapevolezza che, partendo da una situazione svantaggiata, l'oppositività non è una strategia vincente. È ritenuto più efficace passare alle vie legali, oppure cercare di arrangiarsi in qualche modo mettendo l'istituzione di fronte al fatto compiuto, nella speranza che si apra uno spazio di negoziazione dove trovare un compromesso onorevole che soddisfi entrambe le parti.

6

Il disegno della ricerca

Gli assi principali di sviluppo della rilevazione, per quanto riguarda la presenza e le caratteristiche dei gruppi sul territorio di Trezzo sull'Adda, sono stati: la dimensione demografica; la scolarizzazione; la dimensione occupazionale; la condizione abitativa; la disponibilità al cambiamento della propria condizione abitativa; l'area del bisogno e delle richieste.

Il dato rilevato è estremamente significativo: riguarda, infatti, la totalità della popolazione rom e sinta presente sul territorio di Trezzo, e rappresenta perciò l'*universo statistico* di riferimento. Il campione è significativo anche da un punto di vista qualitativo: è stato infatti perseguito un obiettivo reale di conoscenza e di relazione con le famiglie, e la rilevazione delle informazioni è stata spesso l'occasione per un dialogo e un confronto più approfondito.

7 Caratteristiche del campione rilevato

Di seguito vengono presentati alcuni dati che illustrano le caratteristiche del campione-universo di riferimento: i criteri di selezione delle informazioni riguardano il genere e l'età della popolazione censita, la minoranza etnica di riferimento e alcuni approfondimenti relativi alla suddivisione del campione per fasce di età significative dal punto di vista dell'inserimento scolastico-lavorativo.

Complessivamente, sono stati censiti 9 insediamenti, per un totale di 138 persone, suddivise in 31 nuclei familiari.

Il 52% della popolazione ha meno di 18 anni: è una popolazione che si presenta già da subito come molto giovane. Non ci sono particolarità rilevanti rispetto al genere, ci sono infatti donne in numero equivalente agli uomini, con una leggera prevalenza dei minori maschi (28%) rispetto alle femmine (24%). Del totale delle persone, 44 appartengono alla minoranza rom e vivono specificatamente in 3 insediamenti, per quanto solo uno abbia le caratteristiche per essere denominato tale, mentre gli altri due sono vere e proprie abitazioni unifamiliari.

Le altre 94 persone, corrispondenti a 20 nuclei familiari, si definiscono appartenenti alla minoranza dei sinti italiani.

Queste 20 famiglie sono strettamente imparentate tra di loro e sono fortemente radicate sul territorio: i racconti dei più anziani riportano alla vita di questa famiglia negli anni Quaranta e Cinquanta, quando ancora praticavano spostamenti periodici in un'area territoriale coincidente con le zone dalla bergamasca alla Brianza. Nel tempo, l'ampiezza dello spostamento si è sempre più ridotta fino a una sedentarizzazione di parte della famiglia a Trezzo (l'insediamento più antico risale a circa 20 anni fa). Altre famiglie, a questa imparentate, risiedono nella provincia di Bergamo, nella provincia di Varese e in Brianza.

La popolazione rom censita è costituita da una comunità di rom kanjarija, serbo-macedoni di religione ortodossa, arrivati in Italia almeno una ventina di anni fa, le cui famiglie sono tutte imparentate fra loro e fanno parte di un gruppo più ampio presente a Roma, Torino, Dalmine, Rho e in Sardegna.

Trasversalmente all'appartenenza etnico-culturale, è stata analizzata la titolarità dei documenti di soggiorno e permanenza in Italia di tutto il campione: il dato più significativo è che 125 persone sono nate in Italia e, di queste, 104 hanno regolare cittadinanza italiana, mentre 19 possiedono un altro documento, prevalentemente il passaporto. Delle 13 persone che provengono da altri paesi, solo 5 sono sprovviste di documenti.

Focalizzando meglio l'attenzione rispetto all'età del campione, si evidenzia una popolazione molto giovane e in crescita: su 138 persone, 127 hanno meno di 45 anni e 106 hanno meno di 30 anni.

Contemporaneamente, è significativo che ci siano persone ultracinquantenni, dato che l'aspettativa di vita media in un campo nomadi (da rilevazioni statistiche nazionali) non è superiore ai 50 anni. Inoltre, al tempo della rilevazione risultano 71 minorenni, di cui 37 in obbligo scolastico e altri 31 di prossimo inserimento.

Rispetto al grado di alfabetizzazione dell'intero campione, 13 persone sono analfabete, di cui 7 uomini e 6 donne tra i quali, trasversalmente, 5 hanno un'età compresa tra i 50 e i 65 anni mentre gli altri 8 hanno dai 30 ai 49 anni di età. Per quanto riguarda la loro appartenenza etnico-culturale 12 su 13 sono sinti italiani e 1 è rom macedone.

7.1. Minorenni e scolarità

Sui 37 bambini e ragazzi che sono in età di obbligo scolastico, viene rilevato che 26 attualmente sono iscritti a scuola, e rappresentano il 70,3% del totale. I dati indicano semplicemente l'avvenuta iscrizione a scuola, non l'effettiva e reale frequenza, che non è stata oggetto di indagine.

Tra i bambini e ragazzi non iscritti a nessuna scuola, 7 sono rom mentre gli altri 4 sono sinti. È estremamente importante segnalare che i bambini rom che non frequentano hanno dai 6 agli 11 anni, mentre i ragazzi sinti sono quattordicenni/sedicenni che hanno abbandonato la scuola prima del previsto.

I bambini rom non sono mai stati scolarizzati, cosa che ha contribuito a rendere molto difficoltoso un loro inserimento in corso d'anno, tanto che la loro domanda di iscrizione, presentata nell'anno 2007 all'I. C. "Ai nostri caduti" è stata respinta¹.

Poiché è presente la tendenza a interrompere la frequenza scolastica dopo la terza media, si evidenzia il dato positivo dell'iscrizione a una scuola superiore per un caso e di una preiscrizione alla superiore per un altro caso. Inoltre, a sostegno di un esistente investimento sulla vita scolastica dei ragazzi praticato da alcune famiglie, è importante segnalare che ci sono situazioni in cui la bocciatura non è un ostacolo insormontabile alla prosecuzione del percorso formativo: in un buon numero di situazioni, infatti, la famiglia ha fatto ripetere l'anno al figlio.

7.2. Aspetti occupazionali

Il campione è stato analizzato anche secondo la capacità di portare reddito al nucleo familiare, attraverso la pratica di una qualunque attività redditizia. È estranea a questa categorizzazione ogni valutazione sul grado di regolarità delle varie tipologie occupazionali.

La categoria "non lavorano" si compone in questo modo: 8 donne sono impegnate nella cura di casa e famiglia; 8 uomini si dichiarano disoccupati.

Le attività prevalenti sono fortemente caratterizzate dal genere: nel caso delle donne si tratta di vendita ambulante porta a porta e, talvolta, di vero e pro-

prio artigianato femminile; nel caso degli uomini le occupazioni prevalenti sono lavori stagionali di varia natura (cura del verde, muratore, tutto-fare), recupero dei rottami e svuotamento dei capannoni delle attività produttive del territorio.

La precarietà dell'occupazione risulta in certa misura compensata dalla regolarità e ciclicità di queste occupazioni, cosa sostenuta anche da una lunga permanenza sul territorio e da legami di utilità reciproca stretti con gli artigiani del territorio.

7.3. La condizione abitativa

Rispetto alla propria situazione abitativa, l'81% (pari a 25 nuclei familiari) del campione si dichiara soddisfatto e il 16% (5 nuclei familiari) non soddisfatto; queste sono le famiglie che vivono in condizioni di maggiore precarietà, su un terreno che non è di proprietà e in scarse condizioni igienico-sanitarie. Non esprime valutazione sulla propria condizione abitativa il nucleo familiare che era temporaneamente ospite dai suoceri/genitori e che non si è permesso di esprimere un giudizio, per rispetto dell'ospitalità ricevuta e per non interferire con le scelte altrui. Nessun nucleo familiare intervistato ha espresso la volontà di spostarsi fuori dal Comune di Trezzo.

La disponibilità ad accogliere eventuali cambiamenti rispetto all'abitazione è stata raccolta in maniera spontanea e non in qualità di risposta a una proposta/ipotesi ben definita e strutturata. Questo ha portato le famiglie a indicare principalmente come pensano che si potrebbero orientare se ci fosse l'eventualità di scegliere tra diverse opzioni abitative, lasciando comunque margini di contrattazione. Colpisce l'attenzione l'alta percentuale (56%) di famiglie che non effettuerebbe nessun cambiamento, coerentemente con la soddisfazione rilevata: ciò è indice di fedeltà nei confronti di una modalità e di uno stile di vita consolidato nel tempo.

Richieste e bisogni di ciascun nucleo familiare riguardano principalmente il sostegno al reddito, la necessità di supporto scolastico e lavorativo e, aspetto molto importante, la sistemazione dei servizi igienici a disposizione di ogni insediamento familiare.

Note

1. Questo dato, riferito direttamente dalle famiglie, è stato confermato dal referente dell'Area disagio dell'I. C. di Trezzo, insieme alle motivazioni del diniego: la domanda di iscrizione inoltrata fuori dai limiti temporali consentiti non ha permesso adeguata programmazione delle risorse internamente all'Istituto per prevedere azioni mirate di integrazione e sostegno; inoltre il parziale o totale analfabetismo e la non-scolarizzazione di questi bambini rende estremamente difficoltoso un inserimento adeguato e positivo nelle classi di pari età e, al contempo, rende inopportuno per ragioni di tipo socio-evolutivo un inserimento in classi di bambini molto più piccoli.

Trezzo sull'Adda: una esperienza interrotta... verso modelli dell'abitare integrato di *Maurizio Cabras** e *Paola Ciceri***

Prima di sviluppare il racconto dell'esperienza che ha caratterizzato il processo di pianificazione urbanistica e che si è occupato, tra gli altri, del tema delle "abitazioni nomadi" nel Comune di Trezzo sull'Adda, sono necessarie alcune premesse. La prima è relativa alla consistenza territoriale del problema. Usiamo il termine problema per indicare una modalità d'interpretazione prossima a un sistema di relazioni tra elementi diversi che contengono al loro interno l'esperienza delle soluzioni possibili. La seconda si riferisce alla natura delle strategie adottate nell'affrontare il tema, fondate sulla necessità di definire un sistema di relazioni sia di scala territoriale (alleanze orizzontali tra enti e attori locali) che di tipo istituzionale (Comune, Provincia, Regione, Stato). La terza e ultima premessa riguarda gli aspetti metodologici. Il processo di pianificazione ha tentato un approccio caratterizzato da un coinvolgimento diretto e attivo degli attori locali nella definizione, in una prima fase, di una interpretazione condivisa delle potenzialità/criticità del patrimonio sociale, ambientale ed economico del Comune di Trezzo sull'Adda, sulla base della quale sono state elaborate proposte orientate verso modelli di auto-sostenibilità locale. Per garantire una maggiore complessità nella formulazione delle soluzioni ci si è quindi avvalsi di competenze/discipline diverse che hanno lavorato tra di loro in modo interdisciplinare.

Gli insediamenti rom e sinti nel Comune di Trezzo sull'Adda sono caratterizzati da dimensioni particolarmente contenute e da una forma di "radicamento" che, seppur lontane da criteri o modelli di integrazione sociale ed economica particolarmente significative, assumono aspetti sufficientemente comprovati di un'accettazione, per lo meno informale, da parte della comunità locale. Si tratta quindi di modalità abitative non confrontabili o paragonabili a quelle degli insediamenti che caratterizzano per dimensioni e tipologia gli insediamenti nelle grandi città e/o nei comuni di prima cintura metropolitana. Questa modalità che potremmo definire come "insediamenti di paese" potrebbe dar luogo in futuro – in un diverso contesto culturale – all'elaborazione di soluzioni puntuali e cir-

* Associazione Comuni per l'Adda.

** Associazione Comuni per l'Adda.

coscritte alla specificità della realtà locale, e quindi non assimilabili a modelli interpretativi più generali che mirano a concentrarsi esclusivamente sugli aspetti relativi alla sicurezza e a più generici modelli di *integrazione sociale*.

Pur riconoscendo alla specificità locale una maggiore “possibilità di governo” del tema dell’abitare nomade, le strategie che sono state adottate hanno comunque assunto metodologie coerenti ai nuovi modelli delle politiche abitative assunte nei contesti metropolitani. Il percorso scelto si è quindi orientato verso l’elaborazione di un’azione multiscopo e interattiva (abitativa e sociale, implicando obiettivi edilizi, occupazionali e formativi), concertativa e contrattuale (coinvolgimento degli attori locali, ricerca di partnership tra enti istituzionali e privati), partecipativa e inclusiva di misure di accompagnamento sociale.

Il presente capitolo è articolato in tre parti e ripercorre le principali fasi del progetto. Nella prima parte sono descritte le attività che hanno connotato il tema e i criteri che ne hanno caratterizzato gli sviluppi futuri. La seconda parte è riferita all’esperienza del piano urbanistico, mentre la terza costruisce la cornice di riferimento della fase successiva della progettazione attuativa. È in questa fase che sono state attivate le relazioni in modo specifico e strutturato con gli altri assessorati del Comune di Trezzo sull’Adda (si veda il cap. di Mapelli, in questo volume), contemporaneamente a una specifica ricerca di approfondimento (cfr. il cap. di Barbisoni, Gilioli e Di Martino, in questo volume).

I

Il convegno come strumento di confronto e pratica di progetto

Sviluppate queste brevi premesse per meglio inquadrare il senso dell’esperienza fatta, possiamo ora ripercorre le principali tappe del percorso che si è concluso con l’approvazione all’interno del Piano di governo del territorio (strumento normativo della Regione Lombardia per la gestione urbanistica del territorio comunale) di alcune strategie utili a sperimentare in futuro politiche abitative integrate nel Comune di Trezzo sull’Adda.

L’esigenza di sviluppare questo tema trova le proprie ragioni all’interno di un primo documento di piano votato in Consiglio comunale (febbraio 2005) nel quale sono sintetizzati gli esiti di una prima fase del processo di partecipazione. Il documento ha una particolare importanza perché, oltre a esprimere una visione condivisa sulle caratteristiche percepite socialmente come fondative per il futuro sviluppo del sistema locale, elabora un primo elenco di macro obiettivi che guideranno tutte le fasi successive del percorso di pianificazione urbanistica. Saranno questi temi-obiettivi a sollecitare una nuova fase della pianificazione orientata a definire per ciascun tema il livello di adeguatezza della scala d’intervento (ci riferiamo alla pratica delle geometrie variabili che caratterizzano le forme di cooperazione istituzionale per la promozione delle politiche pubbliche) e la ricerca di modelli innovativi per l’azione pubblica (sviluppo di attività di scambio/confronto delle buone pratiche).

Per quanto riguarda il tema dell’abitare abbiamo avviato due livelli di lavoro tra di loro integrati.

Il primo orientato a ricercare il grado di appartenenza del Comune di Trezzo sull'Adda a “sistemi di partenariato” costruiti o su politiche di settore (come ad esempio le sperimentazioni promosse all'interno dei Piano sociale di zona) o su pratiche di cooperazione istituzionale tra enti locali afferenti a sistemi omogenei di vasta area (ci riferiamo alle forme di relazione più o meno strutturate tra enti locali come ad esempio i circondari o l'associazione di comuni).

Il secondo livello è volto a sperimentare forme dirette di confronto con le comunità rom e sinti coinvolgendo, nel ruolo di facilitatori, le associazioni locali (nel caso di Trezzo sull'Adda un ruolo centrale lo ha svolto l'ARCI) e altri attori locali. I risultati di questa fase del lavoro ci hanno riconsegnato un quadro molto interessante sull'operatività degli strumenti in campo, sia in relazione alle esperienze di programmazione d'area delle politiche sociali, sia sulle pratiche di pianificazione tra Comuni ma, allo stesso tempo, un altrettanto e alquanto deludente scenario d'intervento sulla specificità del tema dei rom e sinti. Si registra l'assenza non solo di progetti pilota (l'esperienza della “Casa della Carità” di don Virginio Colmegna era ancora nel mondo delle idee) ma soprattutto di una volontà di pianificazione/programmazione di scala sovralocale necessaria, se non indispensabile, a sollecitare gli enti locali a promuovere adeguate strategie d'intervento coordinate e sinergiche. Sulla base di questa analisi è nata la decisione, in accordo con la Provincia di Milano, di chiamare a raccolta non solo le esperienze più significative su scala nazionale, ma anche i centri di ricerca e i docenti universitari impegnati nello studio di questi temi. Siamo così riusciti a promuovere dall'osservatorio di un piccolo comune della provincia di Milano, un importante momento di confronto tra esperienze e teorie (novembre 2005, “Un'idea altra di città. Confronto e proposte sui temi dell'abitare e della cittadinanza delle comunità romani nella provincia di Milano: il laboratorio del Comune di Trezzo sull'Adda”). A tale confronto non è però seguito, contrariamente alle nostre aspettative, lo sviluppo di forme di partenariato atte a governare il tema su scala sovralocale, né sono emerse pratiche sufficientemente consolidate da poter essere prese come modelli di riferimento per esperienze pilota.

2

Il Piano di governo del territorio e la proposta di piattaforma pubblica per l'inclusione abitativa

La sperimentazione di una progettazione integrata capace di mettere in relazione aspetti multiscopo e interattivi, concertativi e contrattuali, partecipativi e inclusivi, si è quindi dovuta ridimensionare sui confini del singolo comune e non ha potuto capitalizzare i valori e le potenzialità proprie dei network dei quali solitamente beneficiano i progetti delle politiche sociali. Di conseguenza si è deciso di rifocalizzare l'attenzione del processo sociale verso la pianificazione urbanistica, consapevoli dei limiti e della parzialità che un tema così articolato avrebbe subito all'interno dei vincoli propri di tale disciplina. Questo non ha prodotto nelle fasi successive una semplificazione del processo di piano, quanto una sua settorializzazione, ridefinendosi principalmente sugli aspetti più vicini ai te-

mi della “residenza”. Il piano urbanistico ha quindi elaborato modalità di indirizzo utili a innescare un processo di “mobilitazione” degli attuali insediamenti (collocati in aree agricole o a ridosso della zona industriale) verso quelle parti del tessuto urbano dedicate agli alloggi di edilizia sociale. Una scelta nata anche dalla necessità di non voler creare eccezioni che facessero venire meno le strategie generali sulle vocazionalità territoriali che avevamo condiviso nella fasi iniziali del processo di partecipazione, e allo stesso tempo non riducessero il problema del disagio abitativo a una mera questione di appartenenza etnica. Se, da un lato, questi attuali insediamenti non trovavano più una loro coerenza nel ridisegno del sistema agricolo o di quello produttivo, dall’altro appariva del tutto impossibile accettare delle eccezioni nel più articolato arcipelago del disagio abitativo, finalizzate a produrre privilegi o nell’assegnazione o nella costruzione di specifiche porzioni di territorio dedicato. Si è quindi optato per la definizione di una *area di servizio pubblico attrezzata*, adatta a “governare” il momento di passaggio dagli attuali insediamenti abusivi a una collocazione più organica e funzionale nel tessuto urbano consolidato. Tale area, oltre a rispondere alle prime necessità abitative (è utile ricordare che gli attuali insediamenti sono privi non solo delle opere di urbanizzazione, ma anche dei servizi indispensabili a garantire una situazione accettabile di residenzialità, inoltre l’area su cui insiste uno di questi insediamenti è sottoposta a un processo di bonifica), diventa una concreta opportunità per rivitalizzare quel processo di relazione/confronto sui temi che erano emersi nel Convegno del 2005 come fondamentali per una corretta progettazione integrata.

Con l’approvazione dello strumento urbanistico di governo del territorio si conclude una fase importante del progetto e allo stesso tempo si pongono le basi per lo sviluppo di una nuova fase più orientata agli aspetti applicativi e operativi. Il Piano, nel definire le strategie e orientare gli indirizzi delle stesse, rimanda alla pianificazione attuativa, la quale potrà farsi interprete di una progettazione multiscopo e multiattoriale necessaria a garantire la ricchezza e la complessità del processo sociale promosso.

3

Dal Piano urbanistico alla progettazione attuativa

La fase successiva, che ci porta alla conclusione di questo breve racconto, si caratterizza per l’attivazione di un laboratorio il cui obiettivo è stato quello di tradurre e finalizzare le indicazioni del Piano urbanistico in una progettazione che rispondesse ai seguenti criteri:

- favorire l’inclusione sociale e la convivenza civile nella comunità locale di persone e/o gruppi che presentano caratteristiche di diversità culturale e condizione di marginalità sociale;
- favorire il superamento della condizione di emarginazione e disagio delle famiglie rom e sinti presenti nel territorio comunale;
- migliorare le condizioni di vita dei soggetti che abitano in particolari contesti di disagio sociale e urbano e avviare un progetto specifico per singoli e famiglie;

- sostenere e incentivare il confronto culturale e la partecipazione al percorso di inclusione sociale da parte della comunità locale;
- ripristinare le condizioni di “regolarità” nel territorio comunale.

Alla complessità delle questioni poste dal progetto si è quindi risposto con una organizzazione operativa articolata per moduli, coordinati da una cabina di regia formata dai responsabili degli assessorati competenti e da un team esperti sui temi del conflitto sociale, della mediazione culturale e della progettazione urbanistica partecipata. Sono quindi state identificate aree di intervento che possano mantenere una propria autonomia interna, dove la conclusione di un modulo non interrompe lo sviluppo dell'intero percorso progettuale ma semplicemente lo incanalava entro confini determinati. La possibilità di realizzare in modo completo gli interventi previsti nel singolo modulo rappresenta un'opportunità importante nell'intero processo di lavoro; la scelta di attivare uno o più moduli è legata a variabili di contesto, di contingenza e di vantaggio/funzionalità per i soggetti coinvolti nel percorso.

Di seguito riportiamo lo schema dei moduli trattati evidenziando per ciascuno il livello di sviluppo:

- *Modulo culturale*. Risultati raggiunti: completamento della riflessione avviata con il Convegno del 2005 e la pubblicazione/elaborazione di quegli atti in una nuova produzione editoriale costituita dal presente volume.
- *Modulo del sostegno sociale*. Risultati raggiunti: conoscenza dei bisogni dei soggetti locali; aggiornamento delle necessità sociali; conoscenza dei contesti educativi in cui sono inseriti i minori (ricerca di cui ai primi paragrafi della seconda parte...).
- *Modulo dei processi collaborativi e dell'integrazione sociale delle famiglie*. Risultati raggiunti: realizzazione di progetti specifici di integrazione sociale con soggetti e famiglie. Il progetto presentato dal Comune di Trezzo al ministero della Solidarietà Sociale ha ottenuto il finanziamento per prevenire e contrastare i fenomeni di marginalità abitativa e di discriminazione che precludono od ostacolano l'accesso all'abitazione degli appartenenti alle comunità, realizzando così in parte gli obiettivi relativi all'area di servizio pubblico attrezzata.
- *Modulo gestione e monitoraggio dei processi*. Risultati attesi: costituzione di un gruppo di lavoro multidisciplinare per il monitoraggio dei processi di inclusione urbana dal punto di vista sociale, urbanistico e della sicurezza.

Il lavoro del laboratorio si è basato sugli strumenti e sui metodi della partecipazione. In particolare sono stati raggiunti risultati interessanti dal confronto tra i diversi settori del Comune impegnati a elaborare una proposta coordinata e condivisa sui risultati che i diversi moduli di volta in volta producevano.

È difficile giungere a delle conclusioni, piuttosto è possibile fare alcune considerazioni che non possono però non tener conto dei dubbi e delle criticità che emergono dalla lettura di questo racconto, sia rispetto alla razionalità del percorso adottato che ai risultati raggiunti. Allo stesso tempo è necessario riconoscere da subito l'ambiguità di fondo che intreccia le righe del resoconto relativamente ai ruoli e alle competenze che gli attori potevano/dovevano ricoprire nel rispetto della propria responsabilità, ma un'analisi di tale specie ci condurrà

rebbe, in questa sede, a ragionamenti sommari e superficiali. Non ci rimane quindi che indicare i principali passaggi del percorso fatto, che è comunque riuscito a orientare delle scelte urbanistiche seppur di un “piccolo” comune della “grande” provincia di Milano, e a creare delle occasioni di scontro/confronto più ampio.

La prima considerazione è relativa al metodo adottato. La scelta di orientare tutto il lavoro a un approccio processuale che mette al centro il sistema di valori, generato dalle relazioni che i molti attori in gioco di volta in volta producono, ci ha permesso di non cadere nella “trappola” della soluzione puntuale al problema. Non abbiamo, infatti, mai ridotto la questione del disagio abitativo a un problema riconducibile a una soluzione. Viceversa abbiamo interpretato i problemi come opportunità, come incroci di idee, emozioni e valori, utili a orientare la costruzione necessaria del dialogo e dell’ascolto, verso forme di responsabilità progettuale complesse.

Ecco perché le battute di arresto di alcuni livelli di questo processo, come ad esempio quello che ha caratterizzato il “blocco” dei fondi ministeriali per la realizzazione dell’area attrezzata, finalizzata a sviluppare una modalità incrementale di ingresso dei rom e sinti nel mondo dell’edilizia sociale, vanno interpretate come interruzioni del racconto, che in futuro dovranno cercare linguaggi e strategie più adeguate per raggiungere gli obiettivi maturati. Questo caso specifico, del mancato utilizzo delle risorse statali, mette in evidenza la difficoltà che hanno le istituzioni a confrontarsi con la filosofia della progettazione integrata, la quale relaziona all’intervento edilizio (ed è il caso di Trezzo sull’Adda) azioni e pratiche di tipo sociale ed economico. La richiesta del ministero di separare in modo chiaro e netto gli interventi edili da quelli dell’accompagnamento sociale proposti nelle forme della progettazione partecipata, per sperimentare nuove forme di inclusione sociale, avrebbe ridotto la proposta elaborata a “soluzioni” utili soltanto ad alimentare l’ormai consolidato e diffuso sentimento sociale sui “campi nomadi”, che trova eco nei media. Una forzatura in questa direzione, oltre a spostare il merito dell’intervento dai contenuti specifici e dettagliati della proposta alla superficialità con la quale l’opinione pubblica tratta questi temi, avrebbe inoltre potuto mettere in crisi le consolidate, seppur informali, relazioni che nel tempo si sono create tra le diverse comunità locali. Tornando alle considerazioni generali, si tratta pertanto di un ragionamento aperto, che si sperimenta *per prova ed errore*, una sorta di costante pratica “riflessiva”, quasi una necessaria ricerca di consapevolezza per coloro che nel confronto diretto con la realtà cercano in questa le possibili soluzioni.

La seconda considerazione riguarda il valore aggiunto che i metodi della partecipazione possono produrre nell’affrontare situazioni di conflittualità locale. Anche in questo caso i risultati sono parziali e “deboli”, ma comunque utili e interessanti, rispetto a quella cultura diffusa e comune che sposta il problema nel “giardino del vicino”. Abbiamo sempre pensato alla partecipazione, diretta e dal basso, come a uno strumento di lavoro e mai come a un obiettivo fine a se stesso. Trovare le risorse per creare le condizioni operative e le competenze adeguate per facilitare la comunicazione e l’informazione, l’interazione e

la partecipazione diffusa, il confronto e l'ascolto sono aspetti rilevanti non solo per dare un valore aggiunto alle ricerche o ai progetti che gli esperti conducono per conto degli enti locali, ma anche per dare credito a posizioni e saperi che sono di proprietà di chi abita il territorio. Come dicevamo, si tratta quindi di uno strumento e non *dello* strumento, utile a “complessificare” e quindi a risolvere, quelle trasformazioni che caratterizzano il senso e l'identità dei contesti urbani. La partecipazione fondata sulla *costruzione dell'abitante* si traduce in una pratica che rende difficile e dolorosa la necessaria e ineludibile presa in carico dei cambiamenti.

La terza e ultima considerazione riguarda il futuro di questa esperienza che, ci auguriamo, così come è avvenuto per il Convegno del 2005, possa trovare nella presente pubblicazione stimoli utili a generare ulteriori riflessioni e sviluppi del processo in corso.

Settimo Torinese: il processo di autocostruzione e autorecupero come strumento di inclusione sociale

di *Armando De Salvatore** e *Simona Riboni***

“Architettura delle Convivenze”¹ è una cooperativa sociale e uno studio di progettazione interdisciplinare, che promuove politiche e strategie per consentire l’accesso all’abitazione e favorire l’inclusione sociale di fasce di popolazione svantaggiate o deboli dal punto di vista economico e sociale, o prive di una rappresentanza politica: individui o famiglie a basso reddito, senza tetto, stranieri, rifugiati, richiedenti asilo e profughi, disabili, bambini, famiglie rom e sinti.

A tal fine “Architettura delle Convivenze” (d’ora in poi, AdC) si occupa della ricerca, dello studio e dello sviluppo di progetti architettonici e sociali per modalità non convenzionali di pensare, vivere e abitare.

Composto da un’équipe di professionisti provenienti da diverse discipline – architettura, urbanistica, ingegneria, sociologia, psichiatria, mediazione sociale, arte – lo studio interdisciplinare di Architettura delle Convivenze si avvale di diverse competenze per affrontare il tema dell’abitare nella sua complessità e nella molteplicità dei suoi aspetti (tecnico, economico, sociale, funzionale, gestionale).

L’apporto interdisciplinare supporta tutto il percorso, dallo studio del progetto alla sua realizzazione, coinvolgendo i professionisti nelle diverse fasi.

I

Il contributo diretto degli abitanti all’elaborazione del progetto

Il bisogno di abitare viene affrontato in ogni progetto in modo specifico e a partire dalle complesse esigenze del futuro abitante, senza alcuna imposizione di un modello sociale e abitativo stabilito a priori.

L’alterità della cultura romanè, la sua specifica modalità di abitare il mondo e di vivere lo spazio-tempo, rappresenta un aspetto cruciale che deve essere considerato a fondamento di ogni intervento abitativo.

Alcune amministrazioni locali perseverano nel considerare il campo nomadi come l’unica soluzione possibile, malgrado esso sia riconosciuto come un mo-

* Architettura delle Convivenze.

** Architettura delle Convivenze.

dello fallimentare in quanto generatore di conflittualità, esclusione, precarietà e disagio sociale².

Molto spesso, nei progetti rivolti a persone che esprimono uno stile di vita diverso da quello convenzionale, gli insediamenti abitativi vengono disegnati per un utente non conosciuto, i cui bisogni sono interpretati secondo standard tipizzati o frutto di stereotipi culturali. Questa prassi fa emergere come sia l'utente che l'amministrazione siano soggetti che in modo diverso esprimono difficoltà nell'interloquire tra di loro.

Per questo motivo i progetti di AdC vengono sviluppati attraverso il coinvolgimento diretto di tutti i soggetti interessati, dai fruitori alle istituzioni (enti promotori, comuni, province) sino a includere gli attori presenti sul territorio (associazioni, operatori del terzo settore, scuole, vicini di casa). Questa modalità di procedere permette di giungere a un progetto realmente condiviso e di concepire l'integrazione non in modo unilaterale ma come il prodotto di un'interazione.

In questo senso la progettazione è intesa come un percorso progressivo articolato attraverso incontri, sopralluoghi e interviste per conoscere i futuri abitanti e le loro esigenze. Nei laboratori collettivi svolti con la partecipazione di tutti gli attori coinvolti i futuri abitanti sono posti al centro dell'iter decisionale: principali artefici delle scelte i destinatari possono orientare, precisare e caratterizzare il progetto.

2

Inclusione abitativa e inclusione sociale

Negli interventi destinati ai rom o ai sinti il progetto architettonico non può essere disgiunto da un progetto sociale, perché è sempre presente il rischio di costruire insediamenti abitativi separati dalla società circostante. In questo senso il progetto deve occuparsi di costruire, insieme alla casa, anche la rete di relazioni tra questa e il territorio.

Per questo motivo entrambi i progetti, quello architettonico e quello sociale, vengono pensati in una stretta relazione reciproca, così da incentivare l'integrazione sia attraverso l'accesso alla casa, che mediante la formazione professionale, l'inserimento scolastico e l'orientamento inerente ai problemi legali e sanitari.

Così facendo, attraverso un insieme di azioni coordinate, i progetti abitativi possono favorire l'autonomia della persona grazie all'instaurarsi di un intreccio di relazioni sul territorio.

3

Il processo di autocostruzione e autorecupero come strumento di inclusione

L'autorecupero e l'autocostruzione sono processi costruttivi in cui vengono coinvolti direttamente i futuri abitanti. L'autorealizzazione può interessare la costruzione delle abitazioni da un minimo del 25% (opere di urbanizzazione o di allestimento delle aree comuni) a un massimo dell'80% (tutta la costruzione a

esclusione degli impianti), oppure prevedere solo le opere di assemblaggio dei componenti o l'allestimento in sito di parti prefabbricate.

Negli ultimi anni la pratica di accesso alla casa con l'ausilio dell'autocostruzione e dell'autorecupero è stata promossa in forma sperimentale da alcune regioni e amministrazioni comunali. Il coinvolgimento degli enti pubblici si è rivelato fondamentale per lo sviluppo del processo. Nella maggioranza dei casi gli interventi hanno riguardato edifici o terreni ceduti in comodato d'uso o in convenzione da parte delle amministrazioni comunali, permettendo in questo modo una prima riduzione dei costi dell'intervento, alla quale si aggiunge l'ulteriore risparmio dovuto alla partecipazione degli abitanti al processo costruttivo. Un altro vantaggio che si ottiene attraverso i progetti partecipati è costituito dalle sponsorizzazioni, che facilitano l'accesso a forniture a basso costo e contributi da parte di fondazioni private.

Oltre a consentire un'elevata riduzione del costo di costruzione in virtù dell'impiego degli stessi abitanti come manodopera, l'autorecupero e l'autocostruzione costituiscono uno strumento di formazione professionale nel campo dell'edilizia, spendibile successivamente nel mercato del lavoro (aspetto molto importante soprattutto per i giovani).

Il progetto architettonico viene elaborato per essere realizzato da non addetti ai lavori e la scelta delle tecnologie e dei materiali da impiegare viene effettuata in base alla facilità di realizzazione e alla capacità ed esperienza del gruppo degli autocostruttori. Il lavoro in cantiere viene gestito da professionisti esperti di tecniche partecipate, che dirigono le operazioni mediante l'ausilio di disegni di facile comprensione, accompagnati da testi tradotti nella lingua d'origine o in romaní. Nei cantieri sono presenti diverse figure professionali – il direttore dei lavori, il direttore del cantiere, il capomastro e i tutor per gli impianti, i mediatori sociali – che accompagnano il lavoro dei rom fino alla fine della costruzione. La formazione degli autocostruttori è organizzata attraverso lezioni teoriche che precedono ogni fase costruttiva e momenti operativi in cui la singola lavorazione viene esemplificata.

Quello del cantiere è il momento centrale per l'instaurarsi di relazioni sul territorio e con il vicinato. Il percorso di autorealizzazione della casa da parte delle famiglie rom rappresenta un'importante opportunità d'incontro con le realtà sociali presenti nel contesto sociale: le associazioni locali, i volontari, il terzo settore, le scuole, i capomastri in pensione e i vicini di casa vengono invitati a partecipare ai lavori.

4

Il Dado

Il progetto denominato "Il Dado" prevede l'autorecupero di una struttura concessa dal Comune di Settimo Torinese per l'inserimento abitativo di otto famiglie rom e romene, accompagnate da tre famiglie italiane. Le famiglie possono restare nella struttura per tre anni, nell'arco dei quali hanno modo di completare il proprio percorso di inserimento sociale.

Attraverso un lavoro di mappatura delle comunità rom presenti in Piemonte, sono state individuate nuove famiglie che possano vivere nell'edificio una volta che quelle attualmente presenti abbiano terminato il percorso di sviluppo della propria autonomia.

Il progetto del Dado è il frutto della collaborazione con diverse realtà: l'Associazione Terra del Fuoco, il Comitato provinciale della Croce rossa italiana di Torino, il Gruppo Abele, l'Ufficio pastorale migranti, la Provincia di Torino, la Regione Piemonte, il Comune di Settimo Torinese. La realizzazione è finanziata dalla Compagnia di San Paolo, mentre il Comune di Settimo Torinese ha ceduto in convenzione l'edificio e la Provincia ha attivato le borse-lavoro per i rom impegnati nelle opere di ristrutturazione.

Attraverso un processo di autorecupero che coinvolge direttamente i futuri abitanti, si è dato vita a un progetto articolato su più livelli: la mediazione sociale, il progetto architettonico e il progetto artistico-scientifico. La compresenza dei diversi piani e la specificità di ciascuno di essi concorrono a definire il carattere innovativo dell'intervento.

L'edificio, di 900 mq, nasce come palestra negli anni Settanta e nel 2003 viene destinato alle politiche per il disagio abitativo. Da allora la struttura ha ospitato individui e famiglie con diverse forme di disagio sociale, e la cittadinanza ha preso a identificare questo luogo come luogo di isolamento e degrado. Dovendo prevedere nell'edificio la residenza di famiglie rom, questo aspetto è stato tenuto in particolare considerazione. La trasformazione dell'edificio è stata studiata in modo da permettere la costruzione di una relazione nuova e positiva tra la struttura e il territorio circostante. Dal punto di vista funzionale, estetico e costruttivo, il progetto mette in atto strategie in grado di facilitare l'inclusione lavorativa e sociale delle famiglie rom e l'incontro tra questi e la cittadinanza.

La scelta è stata quella di non destinare l'edificio unicamente alle famiglie rom, evitando in questo modo la realizzazione di una struttura ghettizzante. All'interno dell'edificio sono state previste diverse funzioni: oltre agli alloggi, è stata organizzata una foresteria per studenti e lavoratori, provenienti da tutta Europa, che partecipano a un progetto di contrasto alla criminalità organizzata (*Flare*). La struttura viene quindi aperta ad alcune attività utili a interagire con il territorio, e in quest'ottica si colloca anche la trasformazione della terrazza dell'edificio: consistente in 120 mq e posta in posizione strategica in quanto direttamente accessibile sia dall'esterno dell'edificio che da tutti gli alloggi, si presta a essere contemporaneamente uno spazio comune della casa e un luogo aperto agli abitanti del territorio circostante. La terrazza viene riqualificata come una sorta di piazza, uno spazio dedicato all'incontro tra i diversi abitanti, che accoglie eventi culturali promossi dalla casa stessa o da altre realtà del territorio. Per ampliare queste potenzialità, è prevista sulla terrazza l'autocostruzione di una struttura coperta eco-compatibile, che può essere utilizzata come aula per lo studio, come sala per mostre, convegni, riunioni e dibattiti. È in fase di realizzazione l'installazione di pannelli solari per rendere autonomo l'edificio dal punto di vista energetico.

L'intervento di autorecupero prevede il coinvolgimento diretto di tutti gli abitanti e la collaborazione di una cooperativa sociale che si occupa di edilizia; è stato definito un accordo nel quale la cooperativa si impegna a includere nel proprio organico alcuni tra gli autorecuperatori impegnati nella realizzazione delle opere. Il cantiere permette ai rom di acquisire una formazione professionale e all'impresa di conoscere la capacità di ogni singola persona. Nei lavori di ristrutturazione vengono coinvolti anche tre ragazzi rom che, in vista della realizzazione del progetto, hanno frequentando la scuola per elettricisti di Torino: anche per loro il cantiere è l'occasione per definire con l'impresa un futuro rapporto professionale. Per tutta la durata del cantiere le famiglie rom possono beneficiare di una borsa-lavoro rilasciata in virtù del progetto dalla Provincia di Torino.

Oltre alle attività di ristrutturazione, il progetto prevede la riqualificazione dell'edificio attraverso la realizzazione di una installazione artistico-scientifica di Paolo Ferrari, «A systemic composition in – Absence n. 7³ la casa del cavaliere errante». Attraverso l'intervento artistico-scientifico si intende trasformare il luogo esistente ponendo l'elemento culturale ed estetico a fondamento del topos urbanistico e abitativo. In questo progetto il bisogno di abitare non viene inteso come mero soddisfacimento di bisogni primari, ma la dimensione simbolica e culturale viene considerata un elemento fondante del vivere e dell'abitare. Le opere sono dunque progettate con l'intenzione di dare forma a un ulteriore livello dell'esperienza abitativa ed estetica del luogo, così da interagire da un lato con le strutture architettoniche preesistenti, dall'altro partecipando alle differenti finalità che tale luogo assume essendosi aperto a una visione della vita e della società in sensibile divenire.

Note

1. www.architetturadelleconvivenze.org

2. I campi nomadi sono «ghetti, quasi sempre sovraffollati, in cui non esiste privacy e in cui gruppi tra di loro estranei vengono stipati forzatamente assieme. I bagni e i servizi diventano quasi subito inutilizzabili, le situazioni igieniche si fanno intollerabili, le spese di manutenzione onerose. Scoppiano risse che nei piccoli insediamenti costituiti da famiglie allargate non avvenivano o venivano risolte con accordi e allontanamenti temporanei, senza creare titoloni nei giornali. La necessità di creare "capi" e rappresentanti del campo aggiunge nuovi motivi di tensione e di conflitti. Quanto più i campi sono grandi, tanto più crescono l'allarme sociale e l'ostilità in chi abita nei paraggi. C'è chi va a rubare negli appartamenti: tutto il campo è sotto accusa. Chi cerca di trovare un lavoro fuori dal campo, non ci riesce. Si rafforza in città l'idea che gente violenta vada ancor più strettamente controllata. Viene avvertita sempre più la necessità di mediatori culturali. La stampa cittadina oscilla tra il pietismo, ossia uno scambio tra buoni sentimenti da parte "nostra" e riconoscenza da parte "loro", e un misto di rifiuto e di disprezzo nei confronti di gente percepita come massa indistinta. Torna ricorrente la proposta di munire i rom di tessere magnetiche per facilitarne il controllo. Quando si crea un ghetto, bisogna poi presidiarlo. Molti campi sono sorvegliati notte e giorno: l'incarico può essere dato a una cooperativa, a vigili urbani, a vigilantes» (Brunello, 1996, pp. 17-8).

3. www.in-absence.org

Lione: il miglioramento delle abitazioni “indegne”

di *Martine Chanal**

Questo capitolo vuole presentare le operazioni di rialloggio delle famiglie rom nell'agglomerato urbano lionese analizzando le modalità seguite dagli enti locali che si sono occupati della questione degli alloggi per i rom. In primo luogo si ricorderà la specificità del modello di integrazione francese per le minoranze e a partire da queste considerazioni si tratterà di capire i meccanismi che rendono possibile l'azione degli enti locali stessi. Sarà utile considerare l'ambito legislativo che dà impulso alle politiche pubbliche locali e soffermarsi sui fattori locali che rendono possibile l'azione dei poteri pubblici. Infine verrà trattata l'esperienza dell'agglomerato urbano lionese, seguita da una presentazione delle azioni che gli enti cercano di attuare dinanzi a situazioni di sedentarizzazione, spesso molto precarie e in condizioni abitative indegne.

I

L'approccio francese alle minoranze

In Francia la questione dell'alloggio dei rom o degli zingari ha una particolarità rispetto all'Europa: innanzi tutto il Paese non riconosce le minoranze, inoltre le politiche pubbliche sviluppate in materia di accoglienza e di alloggio dei rom si basano sull'identificazione di un modo di vita (“il nomadismo”) e si fondano sul principio della libertà di andare e di venire, accanto alla parallela intensificazione delle regole di urbanistica e alla standardizzazione normativa dei modi di vita (norme di qualità, status occupazionale, condizioni di accesso ai sostegni sociali...). Lo stazionamento delle roulotte è considerato, innanzitutto, come un problema di ordine pubblico, che trova soluzione grazie all'allestimento di apposite aree di accoglienza dei manouches o attraverso la realizzazione di programmi abitativi adeguati (alloggi sociali o campo familiare). A questo titolo, le leggi Besson del 1990 e del 2000 hanno consentito di avviare un importante programma di allestimento di aree di accoglienza, che consente agli itineranti di trovare una risposta alle loro esigenze in materia di stazionamento, di accesso ai servizi e ai diritti sociali (scolarizzazione, salute, lavoro...) ma anche di avviare operazioni di rialloggio di famiglie “rom sedentarie”.

* Communauté urbaine de Lyon.

Un secondo aspetto da tenere in considerazione è il fatto che le politiche pubbliche in materia di accoglienza e di alloggio dei rom e degli zingari riguardano soltanto popolazioni francesi. Le nuove ondate migratorie dei rom dai paesi dell'Europa Centrale e Orientale registrate dalla fine degli anni Ottanta, quindi con la guerra dei Balcani e oggi con l'allargamento dello spazio comunitario, nella fattispecie con l'entrata della Romania nell'Unione Europea, hanno portato alla comparsa di nuove *bidonville*. Dinanzi a questi nuovi movimenti migratori le questioni di accoglienza e di alloggio delle popolazioni rom risultano subordinate alle politiche migratorie o di asilo e ai relativi dispositivi "di accoglienza".

Tenuto conto di questo contesto legislativo si tratterà della situazione e del disagio abitativo dei rom e degli zingari francesi.

2

Rendere possibile l'intervento pubblico

Per capire come si possa svolgere un'operazione di rialloggio di un gruppo zingano, occorre soffermarsi sui fattori che rendono possibile l'intervento pubblico. In effetti, per la realizzazione di un progetto di rialloggio delle famiglie rom o zingare gli enti locali devono sentire il loro intervento come legittimo. Nel contesto dell'area metropolitana lionese, si possono identificare quattro fattori che hanno consentito di porre le basi dell'azione dei comuni e di portare a compimento i progetti, nella fattispecie:

- L'apparato legislativo.
- Le politiche pubbliche locali.
- La legittimazione delle popolazioni stesse.
- I progetti di allestimento urbano.

Due testi di legge hanno definito e precisato gli obiettivi e gli obblighi degli enti locali in materia di accoglienza e di abitazione dei rom. Nel 1990, la legge Besson sul diritto all'alloggio, con l'articolo 28, ha integrato le problematiche dell'alloggio dei rom nei dispositivi generali di "lotta contro l'esclusione e la povertà", definendo i piani dipartimentali di accoglienza dei rom e imponendo ai comuni la realizzazione di aree di accoglienza. Al contempo, in base all'unità della legge, le disposizioni generali complessive del testo e, nella fattispecie, il «diritto a un sostegno dell'ente per accedere ad un alloggio decente e indipendente o per restarvi» è applicabile a tutti i cittadini ivi compresi i rom, dal momento in cui soddisfano i requisiti enunciati nell'articolo 1, vale a dire: «Qualunque persona o famiglia soggetta a difficoltà particolari specie per via dell'inadeguatezza delle sue risorse o delle sue condizioni di esistenza»¹.

Tuttavia, la parte della legge Besson applicabile alla popolazione zingana non ha riscontrato il favore degli enti e, dopo 10 anni di non applicazione dell'articolo 28 e tenuto conto del moltiplicarsi delle difficoltà inerenti allo stazionamento delle roulotte dei rom, il legislatore ha deciso di elaborare un dispositivo legale specifico per predisporre l'accoglienza e l'habitat dei rom. Nel luglio del 2000 è stata votata una nuova legge Besson che ha rafforzato i mezzi offerti ai comuni per allestire e per gestire le aree di accoglienza (sostegno all'investimento e al fun-

zionamento), così come quelli per fare eseguire le decisioni di espulsione. D'altra parte, ha imposto un termine per la realizzazione delle aree di accoglienza e previsto sanzioni per i comuni che non adempiono ai loro obblighi. La legge del 2000 ha inoltre rafforzato i principi della legge del 1990, imponendo che le situazioni di sedentarizzazione fossero annoverate nei piani dipartimentali e che le esigenze abitative fossero trattate nell'ambito generale delle politiche sociali dell'abitazione, attraverso i piani dipartimentali per l'alloggio delle persone in difficoltà.

Anche se oggi il bilancio di questa legge è molto tenue dal punto di vista del tasso di realizzazione delle aree di accoglienza, sia rispetto ai bisogni rilevati dai piani dipartimentali, sia dal punto di vista delle realizzazioni di abitazioni adeguate, resta il fatto che ha recato un importante sostegno ai comuni volenterosi, sia in termini finanziari che in termini politici, dal momento che i comuni che decidono di migliorare le condizioni di accoglienza e abitative dei rom, dei manouches o da altri gruppi zingari, adempiendo ai loro obblighi, vengono considerati virtuosi.

Allo stesso modo gli enti che, come la comunità urbana di Lione, hanno disposto politiche pubbliche locali miranti alla produzione di un'offerta abitativa accessibile e in favore dell'attuazione del diritto all'alloggio, hanno potuto integrare gli elementi relativi ai piani dipartimentali nei loro strumenti di programmazione (documenti di urbanistica, programma locale dell'habitat - PLH...) e agevolare in questo modo l'attuazione dei progetti.

Il PLH dell'agglomerato lionese ricorda che nel territorio della comunità urbana devono essere allestite 24 aree di accoglienza e devono essere rialloggiate circa 200 famiglie. Il PLH viene elaborato di concerto dal Comune, lo Stato, le associazioni e il complesso degli attori delle politiche per la casa.

Le situazioni abitative delle popolazioni rom sedentarie, che spesso risiedono in terreni designati ma sprovvisti di qualunque servizio (bagni, raccordo alla rete fognaria), in case mobili o in roulotte, se non addirittura in cassoni di camion adattati, richiamano gli enti alla responsabilità verso le politiche di lotta contro le abitazioni indegne, in un contesto politico in cui le abitazioni indegne rappresentano un oggetto rilevante delle politiche pubbliche (i senz'altro, l'indecenza degli alloggi...). L'anzianità e il radicamento di queste famiglie nei quartieri (alcune sono presenti in questi terreni da più di 20 anni), nonché l'azione delle associazioni, hanno spinto i comuni a prendersi in carico le situazioni abitative intollerabili; tanto più che la qualità di residenti di queste popolazioni non poteva essere rimessa in discussione, tenuto conto della loro anzianità e degli stretti legami con gli altri abitanti (scuole, negozi, attività...). Di fatto i rom sono stati considerati come abitanti "particolari", ma legittimi nel risiedere.

In ultima istanza l'intervento può essere la risposta alla necessità di liberare il terreno occupato per realizzare un progetto di allestimento concorrente. In molti casi l'elemento che fa scattare un'operazione di rialloggio di famiglie rom è conseguenza di un'operazione urbanistica più che un'attuazione di politiche sociali e abitative. Gli insediamenti vecchi, in terreni un tempo a maggese, sul limitare delle zone urbane, oggi sono al centro di quartieri in via di sviluppo e di progetti di riqualificazione urbana. Queste occupazioni diventano quindi delle piaghe che non possono trovare collocamento in progetti futuri e impongono il

rialloggio di queste persone o una normalizzazione delle occupazioni per trovare spazio nei progetti stessi.

3

Le operazioni di rialloggio

Le esigenze abitative specifiche delle popolazioni zigane si spiegano anche con la volontà di molte di queste famiglie di abitare in roulotte, dato che questa forma di casa è l'unica che molte di loro conoscono. Queste esigenze sono legate inoltre a un modo di vita che spesso comporta la coabitazione di più generazioni o di più famiglie; la ricerca di alloggi è sovente una prassi collettiva che non può trovare risposta nell'offerta esistente. Infine, le reticenze della maggior parte degli attori dell'edilizia per rialloggiare queste popolazioni in case ordinarie in collettività, contribuiscono a spiegare dette esigenze; esperienze negative hanno dissuaso locatori e responsabili politici dall'attribuire un alloggio in modo collettivo a popolazioni rom.

A seconda dei casi, i progetti abitativi per le famiglie identificate nell'ambito del piano dipartimentale si effettuano nelle seguenti forme:

- Operazioni locative di tipo sociale: ogni famiglia dispone di un alloggio che talvolta comprende una sola stanza e i sanitari, ma che è dotato di un posto di parcheggio che consente di accogliere una roulotte (talvolta due) che viene di norma utilizzata per dormire.
- Realizzazione di terreni familiari: ogni famiglia dispone di un posto di parcheggio che consente l'installazione di due roulotte e di un impianto sanitario; questo prodotto è molto vicino per progettazione e per allestimento alle aree di accoglienza destinate al transito.

La responsabilità del trattamento di queste situazioni spetta ai singoli comuni, la comunità urbana è invece competente per la realizzazione e per la gestione delle aree di accoglienza. Tuttavia, dinanzi all'aumento delle pratiche e alle sollecitazioni dei comuni, tenuto conto inoltre delle interazioni tra il funzionamento delle aree di accoglienza e il rialloggio dei sedentari, la comunità urbana ha deciso, per sostenere i comuni che hanno avviato dei progetti, di contribuire alla realizzazione di dette operazioni apportando, oltre all'esperienza del capoprogetto, un contributo finanziario.

Nonostante il fatto che i tempi di realizzazione delle operazioni di abitazioni adeguate siano lunghi, i risultati sono piuttosto incoraggianti e il processo di rialloggio intrapreso nell'ambito del piano dipartimentale è ampiamente avviato. Così, a breve e a medio termine, circa 200 famiglie rom dovrebbero vedere migliorate le loro condizioni abitative.

4

L'operazione di rialloggio di Chassieu

All'inizio degli anni Ottanta il Comune di Chassieu aveva allestito un terreno per i rom. Tale terreno, insediato in una zona industriale, si trova nei pressi del-

lo stabilimento Miko. Sono stati installati un impianto sanitario con tre docce e tre WC e un allacciamento collettivo all'acqua e all'elettricità. Nel 2002, quando il Comune inizia a interrogarsi sul rialloggio di queste persone, sono presenti sei famiglie, quattro delle quali con figli. Oggi vi sono ben undici famiglie e gli impianti sanitari collettivi si sono deteriorati per mancanza di gestione e perché inadeguati ai bisogni; da un lato, previsti per sei famiglie, sono utilizzati da undici nuclei familiari, dall'altro, previsti per un utilizzo occasionale, non sono adeguati a un modo di vita sedentario. Inoltre, il terreno individuato inizialmente per sei famiglie risulta oggi troppo piccolo dal momento che il numero di famiglie presenti è aumentato (anche per via dei fenomeni di fine della coabitazione) e le attrezzature delle famiglie sono cambiate molto: alle roulotte si sono aggiunte case mobili, capanni da giardino nonché container appositamente sistemati.

Il progetto di rialloggio è nato grazie alla pressione esercitata dagli industriali e dalle associazioni attive dei rom nel Comune. In effetti, la coabitazione tra un'attività economica (nel presente caso, lo stabilimento Miko che comporta numerosi viaggi di camion frigoriferi) e un quartiere residenziale è sempre più difficile; gli uni non sopportano più i rumori, specie dei camion e dei frigoriferi, e gli altri subiscono rappresaglie dei vicini esasperati che arrivano persino a sparare contro lo stabilimento e i camion frigoriferi parcheggiati davanti al terreno.

Il timore di vedere peggiorare questa situazione fino a giungere a incidenti veri e propri, unitamente alla minaccia dell'azienda di trasferirsi, ha portato il Comune ad avviare un progetto di rialloggio delle famiglie rom e a designare un terreno per realizzare detto rialloggio.

È iniziato quindi un lavoro in partenariato tra il Comune, l'area metropolitana Grand Lyon, lo Stato, il Consiglio provinciale e le associazioni di rom. Una prima diagnosi realizzata dall'associazione ha consentito di precisare le esigenze e di orientare il progetto verso abitazioni adeguate di tipo locativo sociale individuale, consentendo alle famiglie di mantenere la roulotte. Per realizzare questa operazione sono stati consultati vari organismi sociali e l'Ufficio pubblico e di pianificazione del Grand Lyon è stato incaricato della committenza.

Le famiglie hanno partecipato al programma pubblico in cui hanno potuto esprimere le proprie esigenze in fase di definizione del progetto e sono state sostenute in questo cambiamento di modalità abitativa.

Oggi, il progetto prevede la costruzione di undici case che consentono il parcheggio di una roulotte stabile e di una seconda roulotte per l'accoglienza temporanea di membri della famiglia. I lavori dovrebbero terminare alla fine del 2009.

5

Alcuni limiti

I progetti di rialloggio delle famiglie rom e zingare in corso riguardano soltanto famiglie insediate in terreni allestiti dai comuni prima della legge Besson del 2000. In genere, queste famiglie sono note alle istituzioni e ai servizi e il loro rial-

loggio, nonostante le difficoltà legate a questo tipo di operazioni, sono oggetto di consenso da parte dei cittadini. Grazie al radicamento sociale e alla loro anzianità nei Comuni, la legittimità di queste famiglie non è messa in questione, sono considerate a tutti gli effetti residenti dei Comuni.

D'altra parte non sembra intravedersi alcuna iniziativa in favore di quelle famiglie che non sono mai riuscite a trovare nell'agglomerato un luogo di insediamento stabile. Dopo aver "girovagato" da un terreno illecito all'altro, secondo le varie espulsioni, oggi si spostano da un'area di accoglienza all'altra, contribuendo a mettere in luce e a fare conoscere le esigenze di sedentarizzazione di famiglie "invisibili", considerate sempre di passaggio nell'agglomerato lionese.

Oggi per queste famiglie l'intervento pubblico sembra arenarsi sulla legittimità delle loro esigenze specifiche. Eppure, l'articolo L 110 del Codice di urbanistica lo precisa, gli enti devono «garantire senza discriminazione, alle popolazioni residenti e future, condizioni di abitazione, di lavoro, di servizi e di trasporto corrispondenti alla diversità delle loro esigenze e delle loro risorse».

Resteranno da determinare le condizioni di estensione di tali diritti ai cittadini rom non nazionali, nella fattispecie nell'ambito dell'integrazione europea, che prevede la non discriminazione tra membri nazionali e cittadini dell'Unione. Nell'agglomerato lionese, circa 800 rom venuti principalmente dalla Romania soggiornano in modo più o meno regolare. Accettati con il contagocce nei dispositivi ordinari di pernottamento sociale, resta in sospeso la questione della loro eleggibilità nell'ambito di specifici dispositivi abitativi.

Note

1. Legge 31 maggio 1990.

Case, cassette, baracche e roulotte

di *Nicola Solimano**

Il rapporto tra popolazioni rom e sinte e società locali è da sempre un nervo scoperto della convivenza e dell'inclusione, non solo in Italia.

Negli ultimi decenni questo rapporto conflittuale si è concentrato sui processi insediativi e sull'uso dello spazio urbano da parte di queste popolazioni. Scomparse le condizioni di contesto (sociale e urbanistico) che avevano sempre consentito, pur tra mille contrasti, l'insediamento spontaneo dei gruppi rom ai margini delle nostre città, il modello del "campo nomadi" si è diffuso (anche se fra tante varianti) come strumento al tempo stesso di controllo e di "esclusione organizzata" di popolazioni vissute come portatrici di degrado e di insicurezza.

Ma ben presto gli stessi "campi nomadi" sono divenuti essi stessi il simbolo del degrado e dell'insicurezza, oltre che della negazione di diritti considerati fondamentali per tutti gli altri cittadini.

Dalla Toscana, dall'inizio degli anni Novanta, è partito un processo di decostruzione di questo circolo vizioso, che aveva reso quasi "intrattabile" da parte delle amministrazioni la questione dell'accoglienza dei gruppi rom.

Un processo che, grazie alla vitalità del tessuto associativo e del volontariato, e al coraggio di alcune amministrazioni (in primo luogo quella regionale, e poi di quelle comunali che si sono prestate alle prime sperimentazioni) ha innovato profondamente non solo le politiche, ma anche il senso comune e la percezione del "problema".

Ben aldilà delle effettive realizzazioni, che sono rimaste limitate, la presa di distanza dall'idea di "campo nomadi", la ricerca di soluzioni diverse da questo è ormai in territorio toscano un punto acquisito della cultura amministrativa e sociale.

I

Le strategie dell'innovazione

Nella seconda metà degli anni Novanta due nuove leggi regionali (del 1995 e del 2000) e un forte movimento che ha coinvolto anche gli stessi rom hanno consentito ad alcune amministrazioni di sperimentare strategie e azioni per il supe-

* Fondazione Michelucci.

ramento dei campi nomadi. A distanza di anni, è possibile fare un bilancio sufficientemente articolato degli strumenti utilizzati, della loro coerenza con l'obiettivo della chiusura dei campi e dei risultati raggiunti.

1.1. I piccoli villaggi

La prima fase seguita alle nuove leggi regionali ha privilegiato lo studio e la realizzazione di piccoli insediamenti a misura di gruppi familiari allargati. Questa soluzione rispondeva a molti dei problemi che sorgevano dai grandi campi (la difficile convivenza interna, la problematica gestione delle scarse attrezzature, le diffuse "patologie da ghetto", la rapida rottamazione delle strutture precarie) e a una forte preferenza delle famiglie rom per la vita di comunità con il gruppo familiare allargato. L'esperienza più significativa in questo ambito è rappresentata dal villaggio di via del Guarlone a Firenze, progettato dalla Fondazione Michelucci: nonostante la grande opposizione al progetto, oggi quelle poche case (abitate ormai dal 1998) risultano un tassello inserito senza problemi nel mosaico della città, e le famiglie che vi abitano hanno costruito (anche se lentamente) radici nel territorio.

A distanza di anni, la riuscita di questa esperienza resta fortemente simbolica: infatti, le esperienze analoghe sono minime, e di gran lunga prevalgono i progetti non andati a buon fine. Per almeno due ragioni:

– *La scarsità di territorio libero*. Se la piccola area residenziale è una opzione risolutiva nel contesto di città medio-piccole o in presenza di limitati gruppi di rom o sinti, in ambiti urbani dove la presenza è più consistente non è pensabile di reperire una molteplicità di aree tali da consentire la chiusura di un grande campo.

– *La disseminazione crea conflitto*. I grandi campi nomadi sono sgraditi e osteggiati dalla popolazione locale, ma la loro concentrazione in aree lontane rappresenta comunque un elemento di rassicurazione, una "difesa" da un più complicato e rischioso rapporto ravvicinato. La diffusione dei gruppi rom sul territorio urbano solleva inevitabilmente conflitti difficili da gestire, induce nella popolazione dei quartieri destinati agli interventi (e a volte in esponenti politici e amministratori) un istinto difensivo che trova alimento nei pregiudizi, negli stereotipi, nelle leggende metropolitane. Di fronte a queste (peraltro prevedibilissime) reazioni, le amministrazioni hanno mostrato una disarmante incapacità di gestire i conflitti e di trovare soluzioni in grado di neutralizzarlo, o quantomeno di contenerlo entro limiti fisiologici e accettabili.

1.2. "Una famiglia in ogni città"

Contestualmente alla progettazione del villaggio del Guarlone, per iniziativa in particolare del Quartiere 4 di Firenze e delle associazioni dei rom fiorentini, è stata intrapresa una iniziativa di sensibilizzazione dei comuni limitrofi per l'accoglienza di famiglie rom e il conseguente alleggerimento dei campi fiorentini.

La parola d'ordine di “una famiglia in ogni città”, che appariva come una sorta di uovo di Colombo, ha avuto risultati quasi nulli, tanto per le resistenze opposte dai Comuni, che per quelle di molte famiglie rom poco disponibili a lasciare l'area fiorentina e il contesto della famiglia allargata, che per loro costituisce comunque una rete di sostegno e di cooperazione.

Sull'idea di una distribuzione sul territorio regionale si baseranno poi i progetti regionali di cui parleremo in seguito.

1.3. L'inserimento in alloggi pubblici

Il villaggio del Guarlone può annoverare tra i suoi risultati indiretti la rottura del tabù secondo cui la “cultura abitativa” dei rom era rappresentata da roulotte e baracche di lamiera. I racconti dei rom che provenivano da case e quartieri della ex Jugoslavia non erano valsi a tanto: solo la buona gestione delle case di via del Guardone ha finalmente fatto giustizia di una storia di urbanizzazione che per alcuni gruppi è secolare. A partire da quel momento, gli inserimenti di famiglie rom tramite le graduatorie ERP e le assegnazioni sociali ha cominciato a segnare numeri significativi. Circa sessanta famiglie sono attualmente in abitazioni del patrimonio pubblico a Firenze, e anche in altre città (Pisa, Grosseto, Lucca, Prato) cominciano a esservi presenze significative.

Anche questa strategia, come le altre, presenta elementi positivi e risvolti problematici. Quello positivo è che, almeno per molte delle famiglie presenti in Toscana, quella dell'abitazione unifamiliare è un'aspettativa reale e ambita, e che queste, a parte le difficoltà di sostentamento economico dei costi dell'alloggio, hanno tutti gli strumenti per gestire correttamente un alloggio e le relazioni di vicinato.

Non mancano gli aspetti problematici:

- *La scarsità di edilizia sociale.* Per quanto solitamente in possesso di buoni punteggi, è impensabile che centinaia di famiglie rom all'anno entrino in alloggio pubblico, anche per evidenti ragioni di “bilanciamento” degli accessi tra le varie componenti dei richiedenti.
- *La necessità dell'accompagnamento abitativo.* Nonostante una buona percentuale di inserimenti “non problematici”, non mancano le difficoltà di convivenza. Queste sono solo in parte da attribuire alle famiglie rom, e in altra parte a pregiudizi e atteggiamenti di rifiuto. Manca, in molti casi, un servizio strutturato e competente di accompagnamento, in grado di trattare i differenti problemi.
- *La casa unifamiliare produce isolamento e difficoltà a gestire le relazioni familiari.* È la ragione per cui anche in altri contesti europei la soluzione *group housing* è spesso considerata come apprezzabile alternativa all'abitazione convenzionale.
- *La strategia dell'inserimento a volte nasconde un pregiudizio e un intento pedagogico.* E cioè l'idea che i rom debbano “imparare” a convivere, essere educati a rispettare regole, e che l'inserimento in alloggio condominiale sia l'unico modo per raggiungere questo obiettivo.

1.4. Terre di mezzo: i villaggi temporanei

Il Comune di Firenze, contestualmente all'avvio del progetto-pilota regionale di cui diciamo in seguito, ha avviato negli ultimi anni un intervento di progressiva chiusura dei due campi nomadi (quello "regolare" del Poderaccio, e quello "abusivo" dell'area Masini) che insistevano nell'area di golena dell'Arno situata nel Quartiere 4 del Comune. In una prima fase era stata ipotizzata una soluzione che prevedeva la realizzazione di un "quartiere" rom, con case in muratura, in area non distante da quella dei campi, ma fuori dalla fascia di sicurezza dell'Arno. Il carattere "definitivo" di un intervento del genere ha indotto l'amministrazione del Quartiere a preferire un intervento di carattere transitorio in attesa della chiusura definitiva.

In una situazione che si trascinava di male in peggio da oltre dieci anni, i due villaggi temporanei sono nati sotto il segno dell'emergenza. Gli stessi moduli abitativi scelti (prefabbricati in legno) portano il carattere della transitorietà: sono garantiti per dieci anni, e dovrebbero essere distrutti via via che le famiglie accederanno ad altre sistemazioni abitative.

Il giudizio su questo intervento ha due facce: la chiusura dei due campi e la possibilità per le famiglie di abitare in condizioni decenti è da considerare un risultato di grande importanza, che supera le perplessità che gli stessi rom e molte associazioni avevano sollevato nella fase della progettazione. Siamo indubbiamente in una situazione nuova, che segna una rottura con la politica tradizionale dei campi nomadi.

In una prospettiva più lunga, è prevedibile che la "temporaneità" sarà protratta nel tempo ben oltre quella prevista e dichiarata, e nei prossimi anni il problema dell'inserimento abitativo e urbano delle famiglie rom si riproporrà in tutta la sua gravità.

2

Le strade non percorse

Le leggi regionali del 1995 e del 2000 prevedevano, oltre alle azioni già descritte, una serie di opportunità che non sono state adeguatamente valorizzate e perseguite.

2.1. Interventi su spazi auto-organizzati da rom e sinti

I tempi lunghi dei processi di superamento dei campi nomadi e il progressivo degrado delle condizioni di vita al loro interno hanno spinto molte famiglie (in particolare di sinti, ma anche di rom) a cercare e attrezzare aree private su cui vivere, come strategia di fuga dal campo.

Di norma sono aree di natura agricola, e sprovviste spesso di allacci alle reti (gas, acqua, elettricità) e di titoli edificatori. L'atteggiamento delle amministrazioni è di due tipi: o si ignora, finché possibile, questo tipo di soluzione, lasciando le famiglie in uno stato di incertezza e di precarietà; o si adottano le misure previste per gli abusi edilizi, con intimazioni o effettive esecuzione di provvedimenti di demolizione.

La L.R. 2/2000 avanzava la possibilità che gli enti locali potessero invece intervenire, qualora non ostassero gravi ragioni di tipo ambientale e di sicurezza, per sostenere gli eventuali interventi diretti a regolarizzare l'insediamento, nella considerazione che lo stato di necessità delle famiglie dovesse prevalere sulla rigida applicazione delle norme edilizie e urbanistiche (pensate per prevenire abusi di tipo speculativo).

Una prudente opera in questa direzione potrebbe consentire di avviare alla completa autonomia la condizione di gruppi che invece permangono in una situazione di irregolarità e di disagio.

Questo tipo di azione, peraltro formulata nella L.R. 2/2000 in maniera molto vaga, per non collidere con le norme edilizie e urbanistiche generali, non ha trovato nessuna applicazione.

2.2. Il quartiere rom

Nei tavoli locali che hanno affrontato l'elaborazione di una progettualità rivolta al superamento dei campi, si è affacciata, nelle situazioni più critiche (in particolare a Firenze, Pisa e Lucca), l'idea di realizzare villaggi di una certa consistenza per famiglie rom o sinte.

A Firenze, dopo la piccola esperienza del villaggio di via del Guarlone, in due momenti si è aperta una discussione sulla possibilità di realizzare, in un'area non lontana dal Poderaccio, un "quartiere rom" che avrebbe consentito la chiusura dell'intero campo del Poderaccio. L'intervento avrebbe avuto non solo un intervento risolutivo di una situazione che si trascinava da oltre dieci anni, ma anche il segno di una presenza stanziale, organizzata, della popolazione rom presente sulla città, un'area integrata di abitazioni, spazi artigianali, spazi di culto, spazi collettivi e di svago.

Anche nel caso di Pisa e Lucca la realizzazione dei villaggi avrebbe inciso in maniera definitiva sui campi di Coltano e di via della Scogliera.

Le motivazioni che hanno impedito o rallentato questo tipo di interventi (in particolare a Firenze) erano riferite, formalmente, al timore di produrre dei "ghetti", delle cittadelle separate che avrebbero giocato contro l'integrazione di queste popolazioni.

Si tratta di motivazioni poco fondate, come dimostrano varie esperienze e una vasta letteratura sul tema delle "residenze di comunità", oltre all'innegabile gradimento che i rom avevano espresso per queste soluzioni, al momento in cui erano state avanzate.

3

Un passo avanti

3.1. I progetti regionali per Firenze e Pisa

L'occasione di un significativo passo in avanti è venuta dai progetti messi in campo negli ultimi 4-5 anni e fortemente sostenute dalla Regione Toscana.

Le situazioni di Firenze e Pisa sono storicamente quelle maggiormente critiche per quanto riguarda gli insediamenti di rom e sinti. La Regione Toscana, su richiesta dei due Comuni, ha assunto come priorità per gli anni 2004-2007 interventi su queste due situazioni.

Su Firenze, dove erano in via di realizzazione i nuovi villaggi del Poderaccio e la chiusura del campo Masini e dell'area cosiddetta "dell'Olmattellino", l'intervento consisteva nella distribuzione sul territorio regionale delle famiglie dell'Olmattellino e di quelle del Poderaccio e del Masini che non rientravano tra quelle aventi diritto a una sistemazione nei nuovi villaggi realizzati nell'area. Inoltre, alcune famiglie romani erano da tempo presenti all'Albergo Popolare, a seguito di un incendio nel campo del Poderaccio: anche queste famiglie sono entrate nel programma.

Per Pisa, l'Amministrazione comunale ha predisposto un progetto denominato "Città sottili", che prevedeva un complesso intervento multilivello con l'obiettivo prioritario di superare la situazione del campo di Coltano e, in una seconda fase, gli altri insediamenti presenti sul territorio. L'intervento per il superamento di Coltano ruotava attorno alla realizzazione di un villaggio in muratura per 80-100 rom, nella stessa area in cui insiste il campo.

Ambedue i progetti prevedono forme di inserimento accompagnato in alloggi reperiti e gestiti dalle associazioni che hanno aderito al progetto.

Pur nato sotto gli auspici non favorevoli dell'emergenza, le associazioni che con il tempo lo hanno assunto più pienamente hanno costruito una metodologia efficace e confortata dai risultati. Nell'arco di questi tre anni oltre cento famiglie sono state inserite in alloggio e avviate al lavoro all'interno di questi progetti.

Alcuni elementi depongono particolarmente a favore del metodo e della professionalità messa in campo:

– Il progetto, o meglio i molti progetti disegnati a misura di persone e gruppi familiari, hanno fatto leva sulla dotazione di risorse individuali e collettive dei rom. Si tratta di una inversione di tendenza netta, rispetto a una tradizione di interventi – pur condotti nella massima buona fede e professionalità – che vede i rom come destinatari di azioni con un forte contenuto educativo e disciplinare. In ambito scolastico, lavorativo, degli stili di vita, e anche nella cultura abitativa i rom vengono solitamente trattati come persone e popolazioni da educare o rieducare alle regole comuni. In questo caso, il percorso verso l'autonomia è stato calibrato di volta in volta sul capitale individuale e di gruppo, puntando contemporaneamente all'inserimento lavorativo, sociale e abitativo, responsabilizzando persone e famiglie sul mantenimento dei traguardi raggiunti.

– Il progetto si è sottratto al circolo vizioso dell'assistenzialismo. I progetti sono stati "a tempo determinato", verificati attraverso il raggiungimento di obiettivi intermedi di autonomia.

Naturalmente problemi permangono, soprattutto in ordine all'integrazione di progetti come questo con la rete dei servizi territoriali, laddove non risulti sufficiente il solo strumento dell'accompagnamento abitativo e siano presenti com-

plicazione di carattere socio-sanitario e altre problematiche. E dubbi permangono sulla capacità, da parte delle famiglie, di sostenere i costi e gli oneri di un alloggio reperito sul libero mercato.

3.2. Il nuovo villaggio di Pisa

Il progetto dell'area residenziale per famiglie rom a Coltano, nasce all'interno di un piano organico di sistemazioni abitative dal nome "Le città sottili", rivolto ai diversi nuclei rom presenti sul territorio con diversi insediamenti.

A fronte di una scelta localizzativa (la stessa in cui era stato realizzato il campo nomadi di Coltano), che non presenta condizioni particolarmente favorevoli a un processo di inserimento urbano e sociale dei rom (prossimità urbana, servizi territoriali, vicinanza di istituti scolastici ecc.), l'attenzione è stata quella di cercare di ribaltare l'attuale situazione di marginalità geografica e sociale, l'intervento è stato impostato in termini di realizzazione di un borgo abitato nella campagna.

L'intervento, progettato dalla Fondazione Michelucci, è costituito da 17 unità abitative in muratura, realizzate con un sistema a muratura facilitata, ipotizzato per un intervento in autocostruzione. Il cantiere è stato aperto nell'aprile 2007 e la sua conclusione è prevista per il novembre del 2008.

3.3. Firenze: la chiusura dell'Olmatello

Il Comune di Firenze e il Quartiere 5 intendono procedere ulteriormente nel percorso di superamento dei campi nomadi e delle altre sistemazioni precarie delle famiglie rom presenti sul proprio territorio. Dal 2005 il campo nomadi dell'Olmatello registra – in particolare grazie alle azioni di inserimento in alloggi ERP – una forte riduzione delle presenze.

Le strutture prefabbricate destinate ad alloggio sistemate nel campo nomadi hanno superato o stanno superando la durata prevista nella scadenza d'uso e si pone con urgenza, data anche l'usura dei manufatti, il problema del loro rinnovo. La scelta dell'Amministrazione, e in particolare del Quartiere 5, è quella di non realizzare soluzioni per sole famiglie rom. Nella prospettiva di realizzare soluzioni di *mixité* in cui inserire le famiglie rom dell'Olmatello, si creano, dunque, anche le opportunità di inserire altre famiglie in condizioni di disagio abitativo (persone che spesso hanno solamente un problema di casa).

La chiusura del campo nomadi, il cui percorso è stato messo a punto dalla Fondazione Michelucci, prevede l'attivazione e integrazione degli strumenti a disposizione nel campo dello *housing*, tanto quelli "ordinari" che quelli "straordinari". Tra i primi, vi sono i bandi ERP e le possibilità di accesso alle abitazioni ad affitto calmierato previste dai recenti programmi regionali e comunali. Tra i secondi, l'opportunità di recupero di strutture del patrimonio esistente di proprietà dell'Amministrazione comunale, e l'edificazione di un nuovo insediamento che presenti caratteristiche radicalmente differenti in termini di qualità abitativa.

4 E due indietro

Le due leggi regionali hanno dato un forte impulso di innovazione ad amministrazioni locali e alle associazioni che hanno sostenuto i progetti di superamento dei campi.

I percorsi sono stati però frammentati e più lenti del previsto, hanno subito delle battute di arresto che hanno depotenziato la forza trasformativa della parola d'ordine della chiusura dei campi.

4.1. Nulla è più definitivo delle soluzioni transitorie

Si è assistito a un ripiegamento verso soluzioni transitorie, che hanno privilegiato le situazioni cosiddette “di emergenza”. Com'è noto, nulla è più definitivo delle soluzioni transitorie, e le stesse emergenze di cui si tratta derivano da situazioni vecchie di anni. È iniziata una stagione di navigazione a vista, di scelte dal respiro più ravvicinato, basate più sul contenimento e lo “smaltimento” della presenza rom che su una reale prospettiva di integrazione abitativa e urbana.

Molte città che registrano una presenza di piccoli o medi gruppi, dopo anni trascorsi alla ricerca di alternative, hanno optato per una gestione delle situazioni esistenti, quasi per una strategia da “riduzione del danno”.

Di questo calo di tensione progettuale hanno risentito i progetti più recenti, compresi i progetti regionali di Firenze e Pisa.

L'affanno emergenziale, la forte delega alle associazioni che hanno partecipato ai progetti ha di fatto spiazzato i progetti regionali (e il forte investimento in risorse economiche e personali che hanno richiesto) rispetto alla programmazione sui territori di strategie inclusive.

Perdipiù, la selezione delle famiglie inserite nei progetti ha risposto in molti casi più a evidenti criteri di “tranquillità locale”, destinando allo spostamento le situazioni più critiche e difficili, che alla possibilità di positivi inserimenti delle famiglie indicate.

4.2. L'innovazione e l'integrazione nelle procedure amministrative

Un punto debole delle azioni sperimentali proposte o attuate in questi anni è la difficoltà ad attuarle attraverso le procedure ordinarie, che sono mirate a regolare procedure e situazioni che hanno un carattere, appunto, ordinario.

La Regione può avere il compito, con riferimento a progetti che non riguardino solo i rom, ma anche altre categorie o azioni specifiche riguardanti fasce sociali con particolari difficoltà o con particolari attitudini, di promuovere un quadro procedurale e normativo che consenta le sperimentazioni e che favorisca l'accesso all'abitazione di figure svantaggiate.

Si pensi all'autocostruzione, all'autorecupero, o alla possibilità che enti pubblici consentano a soggetti no profit (per esempio le agenzie sociali per la casa) di realizzare e/o gestire interventi edilizi con finalità particolari: proposte di que-

sto tipo, pur praticate in diversi contesti italiani, hanno trovato nella realtà toscana ostacoli nel riferimento a norme generali che ne hanno sostanzialmente impedito una sperimentazione.

Altro punto critico delle politiche di inserimento abitativo delle popolazioni rom è stato lo scarso o nullo raccordo tra politiche sociali e politiche abitative: anche nei progetti regionali sperimentali non c'è stato incontro tra le azioni promosse con le politiche abitative, con le competenze, gli strumenti e le risorse che a queste fanno riferimento.

Si tratta di un nodo decisivo che va oltre la questione dei rom, ed è indispensabile per dotarsi di una strumentazione più flessibile ed efficace di lotta alla povertà e all'esclusione.

4.3. È ancora attuale il superamento dei campi nomadi?

Le linee di un rinnovato impegno per il superamento dei campi ci sembrano dunque:

1. la pluralizzazione dei percorsi;
2. l'introduzione di principi di autonomia e di responsabilità dei rom nella produzione e nella gestione delle varie formule e delle susseguenti realizzazioni;
3. la visibilità di elementi di residenzialità e di "sicurezza insediativa" in ognuna delle strategie adottate.

Prendere le distanze dal modello del "campo" significa anzitutto perseguire una strategia plurale. Nessuna indicazione univoca può venire dalla "cultura rom": se si considera l'eterogeneità del mondo rom e la pluralità dei percorsi e dei progetti che si manifestano al suo interno, occorre ammettere che qualunque formula è in linea di principio applicabile, nessuna è generalizzabile. In questo senso non c'è tipologia che possa essere esclusa, in linea di principio, dalla gamma delle soluzioni: abitazioni ordinarie; "alloggi sociali"; aree attrezzate per la residenza; recupero di patrimonio dismesso; autocostruzione su progetto e con tecnologie appropriate; sostegno e messa a norma di situazioni autonomamente realizzate.

Nessuna di queste formule garantisce, di per sé, un modello di inserimento socio-abitativo più valido di altri.

I rom toscani vengono in grandissima parte da situazioni di inserimento urbano e abitativo, anche se sul rapporto che gli zingari hanno con la casa non c'è regola generale. L'aspirazione a una casa è fortemente maggioritaria tra i rom presenti sul nostro territorio, ma il significato di questa aspirazione non significa necessariamente una domanda di case convenzionali. E l'esperienza dell'abitare in case deve essere compresa in un sistema di significati più complesso di quanto non dicano le nostre tradizionali tecniche di inserimento socio-abitativo.

Molte famiglie sono disponibili a inserimenti individuali in alloggi, e si adeguano (seppure con qualche difficoltà) alle regole di gestione della casa e della convivenza condominiale. Ma il punto critico resta l'isolamento, la difficoltà a gestire le relazioni familiari.

Indubbiamente, l'offerta di strutture specifiche (come i villaggi) non può essere la linea prioritaria delle politiche, ma questo non vuol dire che la realizzazione di interventi abitativi particolari debba essere esclusa a priori.

È indispensabile recuperare oggi la forza innovativa della parola d'ordine della chiusura dei campi, che rappresenta non solo una strategia di convivenza con le popolazioni rom, ma anche il significato profondo del rifiuto dei ghetti e della marginalizzazione di chi versa in difficoltà.

Conclusioni.

Ragionare per casi: dinamiche di innovazione nelle politiche locali con i rom e i sinti

di *Tommaso Vitale** e *Loris Caruso***

Quando si compone un libro come questo, frutto di un lungo lavoro collettivo e di una delicata tessitura di sensibilità ed esperienze differenti, si rischia di rimanere storditi dall'insieme di idee, suggerimenti, consigli e indicazioni che ciascuno apporta¹. Quando abbiamo pensato all'indice, ci intrigava l'idea di raccogliere casi interessanti, di farli esprimere in prima persona, di lavorare con gli autori su una forma espressiva capace di problematizzare le esperienze.

Lo abbiamo detto nell'*Introduzione*: non abbiamo voluto raccogliere dei casi sulla base di un campionamento casuale, né tanto meno per collezionare delle "buone pratiche". L'obiettivo del libro è preliminare: mostrare che è possibile costruire delle politiche locali *con* i rom e i sinti, senza chiudere gli occhi a fronte delle difficoltà e delle contraddizioni.

Compiuta questa scelta preliminare, non abbiamo cercato casi che esemplificassero dei processi. Non abbiamo cercato dati a sostegno di un'ipotesi. Non avevamo necessità di pezzi di appoggio per argomentazioni già costituite.

I

Fronteggiare le contraddizioni: dimensione espressiva e vocabolari di motivi

Certamente non abbiamo selezionato a caso, o sulla base di affinità elettive indicibili. Abbiamo scelto i casi rilevanti sulla base della nostra conoscenza pregressa, tenendo conto di due accortezze.

In primo luogo, ci interessava lavorare sulla dimensione *espressiva* dei casi di politica pubblica. Casi che avessero un'identità forte, una sorta di statuto di unicità. Ben radicati all'interno di storie urbane precise, inequivocabilmente contestuali. Non volevamo dare ricette. Non volevamo banalizzare la trasferibilità delle pratiche. Ci piaceva l'idea di mostrare le modalità in cui, all'interno di contesti e tradizioni istituzionali differenti, ciascun governo locale esprime un proprio percorso di apprendimento alla ricerca di una formula di politica pubblica sostenibile sul piano economico e del consenso.

* Università di Milano – Bicocca.

** Università di Torino.

Parliamo di dimensione espressiva perché ci interessa sottolineare una dicotomia classica della sociologia politica, quella tra fattori espressivi e fattori strumentali dell'azione pubblica (Biorcio, 2003). In effetti, proprio perché abbiamo concepito questo volume come uno studio preliminare, ci è sembrato poco opportuno selezionare in base alla dimensione strumentale dei progetti e degli interventi, ovverosia in relazione a criteri comprovabili di successo e fallimento. Ovviamente il libro racconta anche di questioni strumentali, di coerenze e contraddizioni fra mezzi e fini. La scelta dei casi, però, è avvenuta in base al loro specifico espressivo, cioè ai fattori cognitivi e normativi mobilitati per giustificare la quotidianità del loro agire.

In secondo luogo, abbiamo scelto dei casi sulla base della disponibilità degli attori locali a problematizzare le loro storie. La scelta è stata precisa: abbiamo cercato, il più possibile, di selezionare attori direttamente coinvolti nei casi e che potessero raccontarli in presa diretta. Non siamo certo ingenui: sappiamo i vantaggi di fare ricerca attraverso un osservatore terzo, non implicato, tendenzialmente più imparziale, che fa della sua distanza cognitiva dall'oggetto di ricerca una risorsa di comprensione degli impliciti opachi agli attori implicati. Soprattutto, che è capace di raccogliere una pluralità di punti di vista pertinenti, giustapponendoli senza prendere posizione (Dodier, Baszanger, 1997).

L'operazione da noi compiuta è, al contrario, ben differente. Non è una scelta che abbiamo preso a cuor leggero. Abbiamo titubato, non sapendo se ci avrebbe portato su un binario morto. Nella nostra carriera è la prima volta che adottiamo questo metodo, e ne vediamo tutti i limiti. Al contempo, siamo soddisfatti della scelta intrapresa: nella sua assoluta parzialità, lavorare sui discorsi in prima persona degli attori ci ha permesso di avere un materiale capace di dire i limiti e le potenzialità della capacità di problematizzazione degli attori implicati.

Sappiamo che vi è sempre uno scarto ineludibile non tanto fra la realtà e la sua riduzione narrativa, ma fra l'esperienza e il vocabolario di motivi con cui la si esprime². In questo libro ci interessava raccogliere i differenti vocabolari con cui alcuni degli attori maggiormente protagonisti nel disegno e nella messa in opera di politiche a sostegno di rom e sinti problematizzano le difficoltà che hanno fronteggiato. Il lessico con cui parlano in molti casi non permette certo di cogliere alcune sfumature che il linguaggio esperto di sociologia politica dell'azione pubblica catturerebbe meglio (Lascoumes, Le Galès, 2007; Hassenteufel, 2008). Al contempo, e con vantaggio rispetto a quest'ultimo, la scelta di dare parola ai diretti protagonisti, e di lavorare con loro per perfezionare i testi, riduce meno il modo con cui gli attori attribuiscono senso e fattibilità alle contraddizioni in cui sono immersi (Trom, 2001). Permette altresì di lasciare agli attori stessi ampi margini di responsabilità nella traduzione del proprio punto di vista da un codice espressivo all'altro, al fine di problematizzare al meglio le contraddizioni che si trovano a fronteggiare negli interventi in cui sono coinvolti.

Perché? Per ottenere un *effetto di possibilità*. I casi che abbiamo selezionato non sono esempi di qualcosa. Non sono casi particolari di fenomeni più generali, se non di una *competenza*. Sono casi selezionati per mostrare diverse

modalità con cui gli attori fanno i conti con le contraddizioni, estendendole su una rete di mediazioni e ricorrendo a una molteplicità di categorie intermedie che interpongono fra le opposizioni polari che, in quanto tali, non potrebbero fronteggiare³.

Gli attori sociali esercitano in continuazione una capacità “mito-logica” per assorbire le tensioni prodotte dalle contraddizioni della vita politica e sociale; contraddizioni che il metodo strutturale ci aiuta a focalizzare al meglio (Lévi-Strauss, 1973). Negli obiettivi di questo volume, tuttavia, ci sembrava più opportuno cogliere le modalità pratiche con cui gli attori fronteggiano le tensioni prodotte da queste contraddizioni, più che le contraddizioni in sé, in quanto tali. Accettando e ricercando la parzialità delle narrazioni condotte dagli attori stessi.

2

Studi di caso per indeterminare, non per esemplificare

Precisati i limiti e le ragioni che ci hanno portato a lavorare in questa maniera, possiamo fare un passo avanti e permetterci di comparare i motivi avanzati dagli autori coinvolti in questo libro, in particolare nella seconda, terza e quarta parte.

Date le specificità del campione da noi raccolto, non abbiamo alcuna ambizione di generalizzazione. Non intendiamo descrivere le politiche locali per i rom e i sinti in Italia. Tanto meno abbiamo l'intenzione di sistematizzare i tratti comuni ai diversi casi. In questo lavoro preliminare, i casi non sono usati per esemplificare, cioè per determinare con più precisione uno schema interpretativo, ma semmai per “indeterminare” (Crosta, 2007a), cioè per mettere in discussione alcune dimensioni acquisite dello studio sulle politiche locali nei confronti delle minoranze romane. Più precisamente, abbiamo voluto mettere alla prova lo schema interpretativo che abbiamo elaborato nel corso di ricerche precedenti sulle politiche locali per queste minoranze.

In estrema sintesi, riassumendo quanto già espresso nei capitoli precedenti, l'ipotesi di fondo da noi formulata è che la costruzione di campi nomadi nel corso della seconda metà degli anni Ottanta abbia implicato in una unica categoria amministrativa una pluralità di gruppi assai eterogenei, producendo una loro etnicizzazione e un conseguente trattamento differenziale da parte della Pubblica amministrazione (Vitale, 2004). L'esito più importante di questo processo è stata la destoricizzazione dell'iscrizione di questi gruppi nel cuore delle società urbane e rurali della Penisola. Persa la memoria storica delle forme di integrazione e complementarità tra i gruppi zingari e il resto della popolazione, il sentimento di ostilità si è diffuso con intensità e rapidità. In questa situazione le amministrazioni comunali hanno cercato di rendere ancor meno visibile nelle città la presenza di questi gruppi, e di ridurre la spesa a loro rivolta. Ne è emerso un quadro di politica locale abbastanza omogeneo e caratterizzato da dieci tratti principali:

1. L'uso reificante della categoria "nomadi", che implica in una identità omogenea una "galassia di minoranze" assai eterogenee.
2. Una connotazione etnica che separa nettamente questi gruppi dal resto della popolazione, anche sul piano morale.
3. La negazione della possibilità di interlocuzione e negoziazione, o, in altri termini, il non riconoscimento di una rappresentanza legittima.
4. La riduzione continua della varietà di strumenti di azione pubblica usati.
5. Il fatalismo complessivo che caratterizza il giudizio sull'azione pubblica in materia.
6. Una forte segregazione spaziale degli insediamenti abitativi predisposti.
7. Un trattamento amministrativo differenziale per ciò che attiene gli standard urbanistici e di edilizia residenziale.
8. La produzione di condizioni insalubri che attentano alla salute e riducono tragicamente le aspettative di vita.
9. Il ricorso ciclico allo strumento dello sgombero, effettuato in assenza di alternative proposte.
10. In caso di emergenza abitativa, la separazione di coppie conviventi e la separazione dei figli dai propri genitori⁴.

Questo schema di politica pubblica ha ovviamente anche delle conseguenze politiche importanti, che spingono verso uno stile demagogico di ottenimento del consenso e una riduzione minimalista delle aspettative delle organizzazioni a difesa dei diritti dei rom (Vitale, 2008d). La tenuta empirica di questo schema sembra confermata da una pluralità di casi in tutta Italia. Esso è esemplificato al meglio dalle scelte effettuate dai Comuni di Milano (centro-destra) e Roma (centro-sinistra) negli anni compresi fra il 2003 e il 2007 (Vitale, 2008b).

Al contempo, il determinismo di questo schema interpretativo è pressoché asfissiante. Sebbene sia importante delinearlo, è improprio considerarlo come l'unico schema valido per coprire l'insieme di politiche locali nei confronti dei gruppi "zingari" in Italia. Il punto, ancor prima di essere politico e morale, è squisitamente conoscitivo.

I casi qui raccolti permettono di scompaginare lo schema precedente e impedire una sola interpretazione, fornendo dei contro fattuali⁵.

Il primo punto (l'attribuzione di una identità omogenea) viene indeterminato dai casi di Trento, Rovereto e Mantova, capaci di riconoscere con precisione la differenza fra i diversi gruppi presenti nel loro territorio. Interessante a questo proposito è il caso di Trezzo sull'Adda, che ha condotto una lunga indagine sociale per conoscere e ascoltare ciascun gruppo e ciascuna famiglia.

Il secondo punto (la connotazione etnica come fattore di distinzione morale) viene indeterminato in maniera evidente dal caso di Pisa, in cui non solo rom e sinti non sono connotati a priori come devianti e orientati a comportamenti illeciti, ma quanto viene appreso sull'importanza della mediazione a partire dal progetto "Città sottili" è poi esteso a tutto l'insieme della cittadinanza. La portata universale di quanto acquisito favorisce degli apprendimenti istituzionali di cui si giovano tutti gli abitanti. A questo si aggiungono le importanti riflessioni di Monasta sugli interventi di promozione della salute da lui studiati, o il caso

dei servizi sociali di Trezzo sull'Adda che sviluppano i propri interventi per i rom senza specialismi ma nell'orizzonte consolidato (e comunque sempre difficile) dell'integrazione fra servizi.

Il terzo punto (il mancato riconoscimento delle capacità di parola e rappresentanza) viene indeterminato dal caso di Modena, che addirittura nella stesura stessa del caso studio ha voluto dare direttamente ai sinti la parola, costruendo un'occasione di dialogo collettivo *ad hoc*. Anche gli interventi realizzati a Mantova, Buccinasco, Settimo Torinese e Padova dicono dei percorsi fattibili di coprogettazione nell'interlocuzione diretta e costante con i destinatari delle misure.

Il quarto punto (la riduzione della varietà di strumenti) viene indeterminato dal caso del progetto dell'ARCI Toscana, finanziato dalla Regione. Nella stessa direzione va anche il caso di Bologna, in cui agli interventi di inserimento lavorativo e di sostegno alla messa in regola dei permessi di soggiorno si sono affiancati interventi molteplici sulla sfera dell'abitare, per supportare la capacità di entrare nel mercato degli affitti privati sostenendo il capitale reputazionale delle famiglie rom. Anche il progetto sperimentale realizzato dalla Casa della Carità a Milano va in questa direzione, sebbene senza supporto istituzionale: si tratta comunque di allargare il paniere di strumenti a disposizione e, così facendo, favorire economie e ostacolare le trappole della dipendenza.

Il quinto punto (il fatalismo) viene indeterminato dalla maggior parte dei casi qui raccolti. Si pensi alle considerazioni di Lucatti sui servizi sociali da lei animati. Si pensi ai casi di Buccinasco, Mantova, Padova e Venezia che hanno intrapreso delle scelte coraggiose in una fase – successiva al 2007 – in cui sembrava impossibile frenare le mobilitazioni antizigane, e in cui i quotidiani insistevano sul fatto che aiutare gli “zingari” significa perdere le elezioni.

Il sesto punto (la forte segregazione spaziale) viene indeterminato sia dal caso di Bologna per ciò che attiene l'inserimento in appartamenti di edilizia privata diffusi su più quartieri e più comuni, sia dal caso di Padova, in cui la microarea realizzata per i sinti che vogliono vivere mantenendo dei rapporti di prossimità nella famiglia allargata non viene realizzata “in mezzo al nulla”, o dentro lo svincolo di un'autostrada, ma in una zona non isolata.

Il settimo punto (il trattamento amministrativo differenziale) viene indeterminato non solo da tutti i casi di politiche abitative qui raccolti, che non realizzano delle aree sosta senza abitabilità, ma delle soluzioni a norma, abitabili da chiunque, e non solo da “nomadi”. In direzione contraria al trattamento differenziale vanno anche i progetti sociali nell'ambito educativo e sanitario finalizzati a favorire la fruizione delle opportunità territoriali anche ai rom e ai sinti, e non a realizzare interventi separati e con un target unico.

L'ottavo punto (le condizioni insalubri) viene indeterminato da tutti i progetti di superamento dei campi nomadi, nonché dalle misure finalizzate a promuovere la salute. Un caso, però, ci sembra particolarmente interessante, anche se abbiamo dovuto mobilitarlo *ad hoc*, rintracciandolo fuori dal Bel Paese: è il caso degli interventi realizzati a Lione di “*upgrading*” delle *bidonville*. È un caso di estremo interesse, perché si qualifica in termini di “male minore” (Boltanski, Vitale, 2006). Certamente le baraccopoli sono un male: sono occupazioni

abusive di terreno, che non permettono adeguate condizioni di vita e riproducono gli svantaggi sociali. A fronte di questa situazione, e con l'obiettivo di procedere nel tempo a un loro graduale superamento, comunque l'amministrazione si è impegnata a ridurre il danno, portando alcuni servizi minimali e garantendo alcuni diritti fondamentali (tra cui quello all'acqua).

Il nono punto (il ciclo degli sgomberi) viene indeterminato sia dai casi toscani che da quelli emiliani. La questione dirimente non è tanto il fatto che ci siano delle città che non adottano lo sgombero come repertorio di azione, ma che delle amministrazioni locali non usino lo sgombero in maniera ricorsiva, ciclica, sgomberando per sgomberare, per poi lasciare ri-occupare la medesima zona e ricorrere successivamente, con clamore mediatico, a un ulteriore sgombero. Il volume mostra come, al contrario, per alcune città lo sgombero è un'*extrema ratio*, predisposta nel rispetto delle convenzioni internazionali, senza distruggere gli effetti personali e provvedendo a delle soluzioni alternative per tutti, e non a spostare il problema o a rimandarlo di qualche giorno.

Il decimo punto (la separazione dei nuclei familiari in casi di emergenza abitativa)⁶ viene indeterminato dai casi di Bologna, Firenze e Trento. Essi mostrano che è possibile affrontare l'emergenza abitativa mantenendo unito il nucleo familiare, predisponendo dei luoghi temporanei di accoglienza per nuclei familiari e non solo per singoli (o tutt'al più per donne con bambini), non specializzati alla sola accoglienza dei gruppi "zingari", ma di tutte le persone in stato di bisogno.

Lo schema così relativizzato mostra ancor più la sua pregnanza: non solo esso non è giustificato sul piano costituzionale, del rispetto della legislazione europea e dei diritti dell'uomo, ma è anche ingiustificato sul piano politico. Il fatalismo emerge in continuazione nelle dichiarazioni dei politici e dei dirigenti amministrativi che perpetuano una politica basata sulla segregazione estrema e gli sgomberi ripetuti: «non è nostra volontà: vorremmo fare diversamente, ma con *questi* non è possibile fare altrimenti».

I casi da noi selezionati mostrano che invece è possibile fare altrimenti. Sottostanti alle politiche dei campi e degli sgomberi (le due cose procedono sempre insieme) vi sono scelte innanzitutto. Perpetuare queste politiche è una scelta. Una scelta "demagogica", nel senso che a questo termine attribuisce la sociologia politica, in cui cioè le dinamiche dell'opinione pubblica sono mosse essenzialmente da imprenditori politici e morali in assenza di un riscontro del successo della politica intrapresa (Prasad, 2006, p. 36). Ovviamente, è una scelta in parte indirizzata dalle decisioni precedenti, dalle routine proceduralizzate nei settori competenti della Pubblica amministrazione, che creano piccole rendite di posizione e tendono a mantenersi inerzialmente. I costi politico-elettorali ed economici del prendere le distanze da quel modello sono tuttavia meno ingenti di quanto non potrebbe sembrare a prima vista.

In definitiva, quello schema interpretativo in dieci punti è ancora rilevante per cogliere i tratti di molte politiche locali. I casi raccolti in questo libro, però, sono riusciti a denaturalizzarlo: tiene, ma non è necessario. Tiene, ma non coglie l'insieme dei casi empirici. Tiene, ma non è l'unico schema di politiche messe in

atto. In altri termini, abbiamo usato i casi studio per rendere l'analisi più sensibile a elementi contestuali.

3

Differenze – e somiglianze – rivelatrici

La contestualizzazione dell'analisi politica apre sempre la possibilità di studi comparativi, anche qualora il campione di contesti sia stato scelto con criteri non *standard* (Tilly, Goodin, 2006). Le scienze sociali conoscono diverse modalità di studi comparativi, con differenti tecniche, ciascuna con i suoi criteri di appropriatezza e i propri elementi di rigore. Nell'analisi delle politiche sociali possiamo distinguere almeno tre grandi tipi di indagini comparative. La ricerca comparativa basata su grandi basi di dati permette di effettuare regressioni e cogliere l'effetto netto di ciascuna variabile indipendente in termini probabilistici. La comparazione basata su un basso numero di casi mantiene criteri probabilistici ma non permette tecniche inferenziali: il suo obiettivo è quello di analizzare *configurazioni* di pochi casi, esaminando ciascun caso per stimare «il grado di appartenenza di un caso a diverse combinazioni di condizioni causali rilevanti» (Ragin, 2006, p. 14). Una terza modalità di effettuare comparazioni è basata sulla ricerca di meccanismi comuni a differenti casi, mostrando come questi si combinano in maniera differente dando vita a una pluralità di processi (Tilly, 2008).

La comparazione da noi effettuata è finalizzata a trovare alcune variabili simili nei casi da selezionati per questo libro. Il campione da noi raccolto non è probabilistico e quindi non è rappresentativo. Tutte le esperienze in cui la conflittualità non è mediata e governata sono sottodimensionate. Dovendo lavorare su casi studio raccolti da altri, e senza aver potuto indirizzare completamente la raccolta di tutti i dati e le informazioni pertinenti, la nostra comparazione ha degli obiettivi molto modesti. Intende individuare e classificare alcuni elementi rilevanti non per spiegare le ragioni di ciascuna innovazione locale, ma per mettere in luce le «caratteristiche più originali, interessanti o gravide di conseguenze», secondo una tradizione ben viva nella ricerca sui processi politici ad alta conflittualità (Tarrow, Tilly, 2008, p. 261).

Per perseguire questo obiettivo abbiamo usato una metodologia ben rodada, ma di cui nei prossimi sottoparagrafi non diamo conto nel dettaglio. Complessivamente abbiamo effettuato confronti per portare alla luce somiglianze e differenze fra ciascun caso analizzato e altri assegnabili alle stesse categorie generali (McAdam, Tarrow, Tilly, 2009). L'idea di fondo è quella tipica dello strutturalismo metodologico: «non si può discernere se non distinguendo, non si può discernere se non opponendo» (Boltanski, Vitale, 2006, p. 106). Detto in altri termini: «sono le differenze – e le somiglianze – a essere rivelatrici» (Tarrow, Tilly, 2008, p. 261).

3.1. Volontà politica e forme di mediazione

Un primo elemento che risulta rilevante dall'analisi comparativa dei casi è squisitamente politico. Non è banale segnalarlo con enfasi. La politica fa la differen-

za. Fa la differenza la politica scelta non solo dai decisori politici (assessori e sindaco), ma anche dalle opposizioni e dai partiti politici, nel loro insieme e nel loro rapporto con le rappresentanze organizzate della società civile e con i media.

Ciò che si vede bene leggendo trasversalmente questi casi è che la presenza di gruppi zingari apre dei conflitti: soprattutto nel caso dei gruppi di nuova immigrazione, ma non solo. In ogni contesto locale gli attori politici approfittano di questi conflitti per cercare di ottenere consenso: molti giocano a esasperare il conflitto, e tentano di polarizzare le posizioni in campo.

La *polarizzazione* può essere definita come esito di fallimenti nella produzione di dispositivi capaci di stabilizzare compromessi fra le parti. O, detto altrimenti, la polarizzazione è l'esito di processi attivi di distruzione di dispositivi istituzionali capaci di stabilizzare i compromessi fra le parti.

È il caso di Opera, in cui alcuni leader politici locali, e i loro partiti (Lega Nord e Alleanza Nazionale), hanno spinto a commettere atti di violenza e a protestare continuamente contro la presenza di un gruppo esiguo di rom accolti nelle tende della Protezione civile. La capacità di mobilitazione dei leader, e la forma di socialità assunta dalla protesta (il bar da campo, le cene comunitarie ecc.) è tale da distruggere le forme di mediazione pensate dalla maggioranza in Consiglio comunale, fortemente motivata ad accogliere temporaneamente il gruppo di rom rumeni in questione.

Fra i classici della sociologia, è stato Simmel (1908) ad attirare l'attenzione sull'importanza di non soffermarsi solo all'esito del conflitto, chi vinca e chi perda, cosa guadagni l'uno e cosa perda l'altro, tanto meno ad analizzare solo il punto di equilibrio cui porta un contrasto. All'autore interessa sottolineare come la risoluzione di un contrasto sia un processo, un processo di *mediazione* nella dinamica del conflitto. La produzione di un mutuo riconoscimento fra le parti in conflitto è l'esito della presenza di forme di mediazione.

Comparando i casi raccolti in questo libro possiamo osservare che tutte le politiche intraprese hanno dovuto affrontare forme di protesta accese e durature, in cui i protagonisti hanno fatto ricorso a un vocabolario di motivi espresso in termini assoluti e inconciliabili («se spostano qui i rom animeremo una guerra»). Gli argomenti tendono a perdere i freni di responsabilità civica che vincolano abitualmente la sfera pubblica e molti cittadini si lasciano andare ad affermazioni ripetute che non sarebbero proferibili in altre situazioni e nei confronti di altri gruppi sociali: «gli zingari sono delle fecce, e la feccia deve essere eliminata»; «con la violenza non si ottiene nulla, ma occorre diffondere l'ideale che gli zingari sono il male e meritano di essere cacciati con tutta la monnezza nella quale mangiano, dormono e si lavano»⁷.

In altri termini, l'analisi trasversale dei casi, mostra come i conflitti sulla presenza di gruppi rom e sinti sfidano le capacità di mediazione istituzionale non solo sul terreno dell'efficacia, ma anche sul terreno della *qualità dei processi* attraverso cui le materie sociali vengono nominate in relazione a temi e problemi, a regole e a *standard*.

Pur in situazioni tese, contraddittorie e assai "dure", i casi da noi analizzati mostrano sempre la presenza di aspetti negoziabili, appigli da cui i decisori lo-

cali sono partiti per implicare tutte le parti in conflitto in un processo politico comune. I casi di Modena, Mantova, Buccinasco e Padova mostrano, ad esempio, operazioni di localizzazione che non sono state effettuate di nascosto, ma garantendo una piena informazione preventiva, senza sottrarsi ma implicandosi nel conflitto. Informando e discutendo nei quartieri in cui si intendeva promuovere un insediamento per i rom o per i sinti. Dandosi tempi lunghi e ritmi serrati. A fare la differenza sono tre fattori: certamente la volontà politica e la compattezza della coalizione di governo sulle scelte effettuate. Tuttavia non conta solo la volontà politica giacché la qualità del tessuto amministrativo che la implementa è cruciale nel favorire la mediazione dei conflitti. Infine, lo stile comunicativo adottato è dirimente: si tratta di prendere sul serio *anche* le ragioni di chi protesta, di ascoltarle, di discuterle rispettandole per favorire un supplemento di elaborazione delle argomentazioni formulate e dei timori sottostanti.

I casi di Milano, Opera, Pavia e, in parte, Trezzo sull'Adda mettono bene in luce come i comuni siano maggiormente capaci di mediazioni *verticali*, “fra il popolo e lo Stato” – favorendo l’aggregazione di cittadini e dei loro interessi e riducendo la separazione fra governanti e governati – e molto più in difficoltà nelle forme di mediazione *orizzontale*, fra segmenti sociali separati che si collocano allo stesso livello (Bifulco, de Leonardis, 2002)⁸. Inoltre, è sempre possibile che proprio le istituzioni impegnate a mediare i conflitti contribuiscano alla polarizzazione dello stesso, come è in parte avvenuto in una prima fase a Venezia, in cui tuttavia la maggioranza si è rivelata capace di rivedere le proprie modalità di azione, pur mantenendo fissi i suoi obiettivi e la sua capacità di procedere nella direzione prefissata.

In cosa consistono le mediazioni di cui abbiamo parlato finora? Possiamo ripartire i casi in cui i comuni sono stati in grado di perseguire delle politiche di promozione delle capacità dei gruppi zingari costruendo consenso sulle proprie scelte, andando a distinguere differenti forme di mediazione dei conflitti. A questo proposito possiamo riferirci a una tipologia tripartita formulata da Peter Berger (1998), precisandola ai nostri scopi.

I casi di Bologna, Pisa, Venezia, Rovereto e Trento presentano alcuni tratti in comune nel modo di mediare i conflitti; modalità che potremmo qualificare come *mediazione imperativa*. Si tratta di una forma di arbitraggio in cui l’esito della mediazione è responsabilità del mediatore ed è vincolante sulle parti. L’ente locale, dopo avere raccolto informazioni e ascoltato le parti, valutati e “pesati” i compromessi, chiude la dinamica imponendo un esito legittimo a cui si devono attenere le parti. Il limite di questo tipo di mediazione è che nel breve periodo non necessariamente muta l’ordine normativo delle parti in contrasto, né crea consenso sulla scelta. È la ragione per cui sembra poter creare le condizioni per l’inasprirsi delle tensioni. Anche per questa ragione, probabilmente, nessuno dei casi da noi analizzati si caratterizza esclusivamente in termini di mediazione imperativa.

Nei casi di Buccinasco, Lione, Padova e Rovereto si delinea un processo non coercitivo di mediazione in cui le parti cercano soluzioni di compromesso appoggiandosi sulla presenza di un terzo. Cruciali sono sia le organizzazioni del

terzo settore che le amministrazioni pubbliche che mettono a disposizione ambiti e risorse (in primo luogo risorse procedurali) affinché le parti traducano valori in ragioni e soprattutto norme in interessi, accettando un comune riferimento normativo (non ultime le regole per dirimere il conflitto, su cui tanto insisteva Simmel). In questo senso, la possibilità di traduzione di interessi particolari in un interesse collettivo si sostiene sulla base di regole condivise e riconosciute: per questo possiamo parlare di *mediazione pragmatica*.

Altri casi, infine, pur nel ricorso a più modalità di mediazione, permettono di riconoscere abbastanza precisamente i tratti di un terzo tipo ideale. Pensiamo ai casi di Settimo Torinese, Mantova, Modena e per molti tratti anche di Pisa e di Buccinasco: in questi casi si riscontrano delle fasi in cui l'amministrazione ha tentato massimamente di coinvolgere le parti per ottenere l'ascolto reciproco, una buona comprensione dei rispettivi punti di vista, con l'obiettivo di promuovere un cambiamento profondo e realizzare una certa convergenza. In questo terzo caso possiamo parlare di *mediazione espressiva (o dialogica)*: non si tratta di oggettivare il contrasto e tentare, di conseguenza, di giungere all'accettazione di norme comuni. L'obiettivo è più ambizioso e valorizza le capacità espressive di ciascuna delle parti. Sembra di capire che questo tipo di mediazione è possibile quando si dà un intervento di ampia portata da parte delle istituzioni, che mettono in campo una strategia di politiche integrate, non specialistiche per i soli rom. Le politiche diventano fattore di mediazione espressiva laddove sono capaci di coinvolgere le parti nella produzione di nuovi simboli comuni, mettendo in discussione la stessa memoria collettiva, riscoprendo la iscrizione dei gruppi zingari nella storia locale e mostrando complementarità possibili e segni di appartenenza comuni. Un tipico esempio di questo tipo di mediazione è fornito dalle situazioni in cui il luogo deputato per un insediamento abitativo di un gruppo zingano non viene occultato per evitare proteste, ma viene dichiarato pubblicamente, prevedendo luoghi in cui discutere delle problematiche e delle ostilità sollevate dagli abitanti, costruendo momenti di confronto e incontro. Come mostrano i casi di Settimo Torinese e di Buccinasco la partecipazione degli abitanti può essere mediata espressivamente discutendo del progetto insediativo, e a partire da questo, più in generale dei problemi del quartiere, con tutte le parti in conflitto⁹.

3.2. Varietà degli strumenti di politica locale

I casi che stiamo analizzando mostrano così tante differenze rispetto al modello base di politiche locali per gli "zingari" discusso nel PAR. 2 da spingerci ad aprire una riflessione sul cambiamento in atto in queste politiche. Non possiamo certamente dire che in Italia vi sia un'unica tendenza di cambiamento nelle politiche rivolte ai gruppi rom e sinti. Possiamo, nondimeno, mostrare il carattere principale che accumuna le innovazioni intraprese nelle città da noi analizzate.

Il modello base di politiche per i rom e i sinti, così come si è consolidato e diffuso in Italia nella prima metà degli anni Ottanta, è costituito dalla estrema

esiguità degli strumenti utilizzati a livello locale, sostanzialmente limitati al “campo nomadi” e allo “sgombero”. Diversamente, le innovazioni da noi osservate emergono tutte da una *moltiplicazione degli strumenti* a disposizione del governo locale. In altri termini, il carattere principale che accomuna queste innovazioni è la varietà di strumenti dell’azione pubblica progettati e mobilitati.

Uno strumento dell’azione pubblica costituisce un dispositivo al tempo stesso tecnico e sociale che organizza degli specifici rapporti fra i poteri pubblici e i loro destinatari in funzione delle rappresentazioni e dei significati che porta in sé (Lascoumes, Le Galès, 2009). Gli strumenti permettono di stabilizzare delle forme di azione collettiva e di rendere più prevedibili, e più visibili, i comportamenti degli attori. Il cambiamento del paniere di strumenti messi in opera ha implicazioni molto forti innanzitutto sugli attori implicati, giacché sappiamo che gli attori sociali e politici hanno delle capacità molto differenti a seconda degli strumenti selezionati (Lascoumes, Le Galès, 2007, p. 105).

La *varietà* da noi riscontrata è molto ampia. Dal “campo nomadi” si passa a offrire una gamma altamente differenziata di possibilità abitative-insediative: abitazioni ordinarie, di produzione pubblica; abitazioni ordinarie, di produzione privata (con strumenti di sostegno per accesso al mutuo e sostegno al capitale reputazionale delle famiglie); autocostruzioni accompagnate e sostenute dal movimento cooperativo; aree attrezzate in funzione residenziale (di proprietà o in affitto) per gruppi familiari estesi (non superiori alle quaranta persone circa); interventi a bassa soglia per l’emergenza abitativa, non specialistici, ovverosia non rivolti unicamente agli “zingari”; aree di sosta per i gruppi che hanno uno stile di vita itinerante; *upgrading* delle baraccopoli. Come ha segnalato Antonio Tosi (2008), «la pluralità delle formule serve a realizzare, in modi diversi, criteri di appropriatezza, a misura della diversità delle situazioni, delle esigenze, dei progetti di vita degli interessati».

La pluralità di strumenti non si limita al sostegno delle capacità di abitare: a partire dalla moltiplicazione di strumenti messi in atto per superare il “campo nomadi”, le amministrazioni hanno scoperto la centralità della mediazione: nelle forme diverse che abbiamo ricostruito nel PAR. 3.1, tutte le amministrazioni studiate hanno predisposto degli strumenti di mediazione. In molti casi, poi, i poteri locali hanno iscritto gli interventi con i rom e i sinti in un orizzonte di integrazione fra le politiche, costruendo una pluralità di strumenti per facilitare l’accesso ai servizi sociali, di formazione professionale, scolastici, sanitari e di inserimento lavorativo.

La pluralizzazione degli strumenti messi in campo rappresenta un motore di cambiamento molto forte per le politiche pubbliche locali. Quattro sono i tratti significativi che ci sembra importante non lasciare impliciti.

In primo luogo, la varietà di strumenti ha un valore in sé, e mostra la sua efficacia innanzitutto nel contrastare la reificazione di questa galassia di minoranze in un’unica categoria amministrativa assegnata a un solo strumento di politica abitativa (il campo nomadi).

In secondo luogo, la varietà di strumenti si accompagna a una riduzione del trattamento differenziale e della formulazione di politiche specialistiche, rivolte

cioè solo ai “nomadi”. La varietà di strumenti implica mettere a disposizione strumenti ordinari di politica pubblica anche alle persone appartenenti ai gruppi zingari: non il servizio sanitario per gli “zingari”, ma misure di accesso anche per essi al servizio sanitario nazionale.

In terzo luogo, la varietà di strumenti favorisce i percorsi di individualizzazione e riconoscimento delle specificità di ciascuno dei destinatari. Questo processo di personalizzazione, pur non essendo avulso da elementi di ambivalenza a seconda delle modalità in cui si realizza (Vitale, 2005), iscrive comunque anche gli interventi nei confronti di questi gruppi nella più complessiva spinta all’attivazione che caratterizza oggi le politiche sociali (Borghi, van Berkel, 2007a). Conseguente a un processo di personalizzazione e attivazione, vi è anche un passaggio da politiche “per” a politiche “con”: la varietà favorisce le spinte al coinvolgimento dei destinatari nella programmazione degli interventi stessi, come vedremo più diffusamente nel PAR. 3.5.

Infine, la varietà di strumenti pone ai poteri locali problemi di coordinamento fra i diversi settori dell’amministrazione implicati a diverso livello, e fra questi e gli attori della società civile coinvolti. Certamente l’analisi comparativa mette chiaramente in luce un deficit di integrazione: diffusi problemi di compartimentazione fra settori, attori e agenzie si riscontrano effettivamente in tutti i casi. Il modo ricorrente con cui il problema viene sollevato può essere interpretato come l’indicatore di una certa problematizzazione che il modello centrato su “campo nomadi & sgomberi” non permetteva nemmeno di tematizzare. I problemi di integrazione fra settori e fra attori sono tali, però, che meritano di essere affrontati in maniera a sé stante, nel prossimo paragrafo.

3.3. La costruzione collettiva delle politiche fra attori in interazione

I casi illustrati in questo volume sono accomunati dalla presenza di una pluralità di attori pubblici e privati. Gli attori pubblici possono essere distinti in due categorie: il potere politico e la pubblica amministrazione. Per quanto riguarda il potere politico, i casi esaminati evidenziano l’intervento dei partiti, di singoli assessori o consiglieri, contrasti tra maggioranze e opposizioni politiche e, nei casi di *multilevel governance*, forme di cooperazione e di conflitto tra Ministeri, Regioni, Province e Comuni. All’interno della pubblica amministrazione possono poi essere individuati diversi settori, enti e attori: Settori (servizi sociali, istruzione, urbanistica, periferie), Uffici (Ufficio immigrazione, Ufficio nomadi), le ASL, la Polizia locale, le forze dell’ordine, in alcuni casi le Questure e le Prefetture. Per quanto riguarda gli attori privati, si tratta da un lato di soggetti del terzo settore – come vedremo, questi ultimi, sempre con un ruolo di primissimo piano –, e dall’altro del concorso ai progetti di imprese, agenzie, proprietari di immobili.

Per avere un quadro di sintesi, che non rende ragione dell’eterogeneità delle situazioni specifiche ma è utile a individuare i ruoli e le funzioni dei singoli attori, possiamo tracciare una serie di corrispondenze. Al potere politico, da una parte spettano il finanziamento e la progettazione degli interventi, dall’altra es-

so avoca a sé la costruzione del consenso della comunità locale su politiche che spesso devono affrontare un'opinione pubblica avversa, rispetto alla quale la politica si mostra estremamente sensibile. Alla pubblica amministrazione è demandata l'implementazione delle politiche e la gestione dei *policy network* che si costituiscono attorno ai progetti. Il terzo settore svolge, nella gran parte dei casi, una funzione di mediazione tra le istituzioni e i destinatari delle politiche. Se questo è lo schema di sintesi, si possono distinguere quattro diversi modelli di cooperazione tra gli attori.

Il primo modello è quello in cui l'iniziativa degli interventi e dei progetti è assunta in primo luogo da attori del terzo settore e del mondo dell'associazionismo, per essere poi seguita, spesso dopo un'azione di pressione di questi attori, dall'iniziativa politica e istituzionale, come nei casi di Padova e di Settimo Torinese. È un tipico modello *bottom-up*. A conferire legittimità alle pressioni esercitate dalle associazioni, così come alle proposte che essi avanzano all'interlocutore politico, è ciò che essi "portano in dote": pratiche di relazione consolidate con il mondo rom e sinti – laddove spesso non ci sono rapporti tra questi gruppi e le istituzioni –, e competenze professionali. Questo è ancor più vero nei casi in cui sono gli stessi gruppi sinti a essersi costituiti in associazione, con l'aiuto di alcuni gagi, ma con un loro forte protagonismo: pensiamo ai casi di Buccinasco, di Mantova e di Padova. Ciò che consente di trasformare l'intervento sociale di alcune associazioni in politica pubblica è spesso la forza del "fatto compiuto", in virtù del quale processi già avviati dalle associazioni vengono assunti e ampliati da istituzioni inizialmente esitanti.

In molte esperienze locali, tuttavia, è difficile distinguere con nettezza una "primogenitura" tra istituzioni e terzo settore, poiché l'intervento politico-istituzionale interviene dopo che per molto tempo associazioni e cooperative hanno svolto, in sostanziale solitudine, un lavoro diretto con rom e sinti, spesso con interventi spontanei, informali e senza mandato. Se in questi casi non si può avocare all'associazionismo il ruolo di promotore dei progetti, si può sostenere che l'azione istituzionale viene resa possibile e incentivata da un lavoro consolidato e capace di segnare delle linee-guida. Il caso di Bologna in parte rientra in questo caso: il protagonismo dell'Amministrazione comunale è comunque avvenuto a partire da una presenza forte di associazioni, gruppi informali e cooperative, e da forti conflitti politici sulle modalità precedenti di gestione dei gruppi rom che abitavano in baraccopoli nel territorio.

A partire da questa considerazione può essere individuato un secondo modello, nel quale enti locali e terzo settore co-progettano gli interventi dall'origine, sviluppandone congiuntamente la fisionomia complessiva e la divisione delle sfere di intervento. In questo modello rientrano i casi di Rovereto, Trezzo sull'Adda, Settimo Torinese e di Reggio Calabria. In questo caso possiamo parlare di un modello di *partnership*.

Il terzo modello è quello in cui è, invece, manifesto un ruolo di assunzione dell'iniziativa da parte delle amministrazioni comunali. Ciò non toglie che attori del terzo settore vengano coinvolti attivamente nella realizzazione degli interventi e svolgano in essi un ruolo centrale. Sono i casi di Firenze, Pisa e Trento.

È un modello *top-down*, in cui, però, l'autorità dell'ente locale è usata per suscitare protagonismo ed energie della società locale.

Il quarto modello può essere definito come un modello di *cooperazione privata*, in cui si registra una sostanziale assenza del pubblico, e il mondo del terzo settore stringe accordi con attori privati (agenzie immobiliari, formative, interinali) finalizzati all'inserimento sociale di rom e sinti, oppure prova ad affrontare in solitudine le situazioni di emergenza che si vengono a creare. Fanno parte di questa casistica le situazioni di Pavia e Milano.

Distinti i quattro modelli (*bottom-up, partnership, top-down, cooperazione privata*), vediamo ora quali sono invece le caratteristiche costanti della cooperazione tra attori pubblici e privati così come si manifestano nei casi presentati.

In tutti i casi di cui parliamo, il lavoro di relazione diretta con rom e sinti è, in modo pressoché esclusivo, delegato alle associazioni e alle cooperative. Sono esse a svolgere il lavoro di mediazione linguistica e culturale, a coinvolgere le minoranze nella negoziazione con le istituzioni, ad accompagnarle nell'apprendimento di regolamenti e procedure burocratiche. Soprattutto, gli attori del terzo settore portano avanti *direttamente* ciò che costituisce il nucleo essenziale di ogni azione rivolta a rom e sinti, il lavoro sociale a cui tutte le esperienze raccontate si richiamano costantemente: l'“*inserimento*”. Il lavoro di accompagnamento, cioè, alla costruzione dell'autonomia dei gruppi rom e sinti e al potenziamento delle capacità personali per quanto riguarda il lavoro, il reddito, le forme dell'abitare, l'istruzione.

Non sempre una delega così forte nei confronti del terzo settore ha dei risvolti positivi, come raccontano in questo volume gli stessi esponenti di questo settore. In primo luogo perché ai fini di una piena acquisizione di cittadinanza, è assolutamente centrale l'emergere di un rapporto di reciproco riconoscimento tra le minoranze e le istituzioni. Ciò è vero in entrambe le direzioni: per le istituzioni, perché solo la relazione diretta con i soggetti destinatari delle politiche consente di calibrare adeguatamente gli interventi sulla specificità dei casi, traducendo i progetti nell'identificazione di soluzioni concrete; dal lato di rom e sinti, perché il riconoscimento delle istituzioni è un passaggio non secondario dell'assunzione di un approccio attivo all'inserimento sociale. Quando manca questa relazione, testimoniano molti casi, non è difficile che i progetti falliscano, o che si riducano a sperimentazioni temporanee, non negative, ma senza continuità, che non incidono strutturalmente sulla qualità della vita dei diretti interessati e sulla coesione sociale dei quartieri.

In secondo luogo, l'eccesso di delega al privato rischia di rendere il lavoro sociale funzionale alla riproduzione e gestione delle emergenze, invece che al loro superamento. Esito a cui non sempre sembrano sottrarsi a sufficienza gli stessi attori del terzo settore. Stiamo parlando di processi in cui la tutela di diritti esigibili viene “scaricata” dagli enti locali a soggetti privati, che non possono garantirla. Nonostante il libro abbia raccolto casi tutto sommato positivi di coinvolgimento delle istituzioni, che esercitano forme di responsabilità ben superiori a quelle esercitate abitualmente dai comuni italiani, è innegabile che anche questi casi siano spesso attraversati dalla tentazione di sbarazzarsi del problema

delegandolo unicamente al terzo settore, facendo cadere così i presupposti virtuosi delle *partnership* pubblico-privato. L'esito, lo ribadiamo, è il fallimento delle misure implementate.

Una seconda considerazione generale che si può trarre è relativa alle tensioni che si creano tra amministrazioni e terzo settore. Queste sono di tre ordini. Il primo riguarda l'approccio agli interventi, che, secondo diversi rappresentanti dell'associazionismo, è viziato da un eccesso di rigidità e standardizzazione da parte della pubblica amministrazione, che non consente di calibrare a sufficienza sulle specificità individuali e di gruppo la realizzazione delle politiche. Molti progetti, cioè, sarebbero concretamente ostacolati dall'incapacità delle istituzioni di garantire sufficiente autonomia e potere d'intervento ai livelli amministrativi chiamati a gestire i progetti, e dall'incongruenza tra gli strumenti individuati e la singolarità dei problemi da affrontare. È questo un tema più generale, che emerge continuamente nel campo dei servizi sociali e sanitari (cfr. Bifulco, Vitale, 2006; Borghi, Van Berkel, 2007b), ma che abitualmente non viene considerato nel settore della grave povertà e dell'indigenza, in cui si è soliti procedere con interventi indifferenziati e molto standardizzati (Bergamaschi, 2009). Poiché la condizione dei rom e dei sinti non è riducibile solo alle dinamiche della povertà, ma richiede interventi attenti al sostegno di capacità individuali, la tensione tipica degli interventi di attivazione emerge in tutta la sua forza.

Il secondo ordine di tensioni è relativo alle priorità che gli attori sembrano darsi. In alcuni casi, se la priorità delle associazioni e delle cooperative è quella di garantire, come detto, percorsi di autonomia e crescita delle capacità, il potere politico locale pare maggiormente posizionato attorno al polo della "riduzione del disordine sociale", privilegiando tra i rom e i sinti i soggetti meno bisognosi e difficili e delegando al privato sociale la gestione delle situazioni più problematiche. La pubblica amministrazione tende a guardare a questi gruppi in termini di pericolosità sociale, e questo sguardo pesa nelle dinamiche dell'opinione pubblica e nelle stesse culture organizzative elaborate da molte organizzazioni di terzo settore, sulla spinta di meccanismi tipici di isomorfismo del terzo settore. In termini generali, molta ricerca ha messo bene in luce come spesso il terzo settore non riesca a contrastare questa tendenza (cfr. Sigona, 2002; Mannoia, 2007; Calabrò, 2008; con riferimento all'Europa, Ladányi, 2008). Rispetto a questa tensione, i casi da noi raccolti e analizzati non fanno eccezione, anche se queste dinamiche si danno in maniera meno lacerante, con esiti di polarizzazione fra "zingari buoni" e "zingari cattivi" molto meno accentuati. Laddove la pubblica amministrazione trova luoghi e dispositivi di confronto e valutazione in itinere con i soggetti del terzo settore, e più in generale con gli abitanti dei quartieri coinvolti, emergono dinamiche di apprendimento e di riflessività che ostacolano in parte questo tipo di rischi, comunque presenti.

Infine, tensioni vengono a crearsi attorno ai tentativi di "progettazione integrata". A causa della propria struttura e della logica interna degli apparati, non sempre la pubblica amministrazione sembra riuscire a declinare concretamente la necessità di praticare un approccio globale ai problemi, senza distinguere troppo nettamente tra loro politiche abitative, sanitarie, formative e del lavoro.

Sul punto tornano problematicamente quasi tutti i capitoli del volume: l'approccio settoriale ai "problemi sociali", non solo considera le persone a partire dai loro deficit e non per le loro competenze e potenzialità, ma seziona questi deficit sulla base di categorie di bisogno. Al terzo settore è lasciato il ruolo ingrato e prometeico di integrare nelle pratiche ciò che non è integrato a livello istituzionale. Non a caso tutti i contributi auspicano un orizzonte di integrazione per mettere a regime gli interventi attuali. Non a caso, laddove come a Pisa, la sfida dell'integrazione fra misure e settori è stata presa sul serio a partire dalle politiche pensate con i rom e i sinti, questo ha portato ad apprendimenti importanti per tutta la pubblica amministrazione, ben al di là del solo ambito di partenza, risalendo in generale come stile di lavoro nelle politiche sociali per i cittadini tutti.

In effetti, al di là dei limiti delle contraddizioni innegabili, è il lavoro di *networking* in quanto tale a comportare livelli di complessità non sempre comprimibili. Come evidenzia, tra gli altri, il caso di Trezzo, il consolidamento delle relazioni tra gli attori che costituiscono le coalizioni e le reti che cooperano alla progettazione e all'implementazione degli interventi, è, esso stesso, un lavoro che comporta un considerevole dispendio di tempo e di energie, spesso necessario per armonizzare tra loro pratiche consolidate, atteggiamenti teorici e pratici, ordini di priorità inizialmente incompatibili.

Infine, ci preme sottolineare un ultimo aspetto. Un ruolo ambiguo è svolto dagli attori privati: imprese, agenzie, piccoli proprietari. Se alcuni di essi collaborano a individuare soluzioni pratiche ai problemi abitativi o all'inserimento lavorativo, mai vogliono relazionarsi direttamente con i rom e i sinti. Il rapporto è *sempre* mediato da terzi: realtà associative (a Milano la Casa della Carità, in altri casi una cooperativa sociale, o l'ARCI o l'Opera nomadi) o amministrazioni comunali (come nel caso di Bologna). Questi attori mostrano dunque di riuscire raramente a uscire dal pregiudizio e dalla diffidenza. Se la mediazione è sicuramente importante nella fase di avvio dei progetti, i casi qui presentati mostrano al contempo la forza dei meccanismi di eterogenesi dei fini, ma anche la possibilità di tenerli sotto controllo.

3.4. Costi e investimenti

I finanziamenti degli interventi analizzati provengono da una pluralità di fonti, collocate a diverso livello. A seconda dei casi, partecipano ai finanziamenti i Comuni, le Province, le Regioni, lo Stato italiano, l'Unione Europea. Naturalmente i diversi livelli politici partecipano finanziariamente ai progetti in misura diversa.

I Comuni sono il livello che ha un ruolo maggiore e più diretto, oltre che spesso cronologicamente precedente rispetto ad altri livelli. In alcuni casi sono l'unico attore che sostiene economicamente i progetti. Ciò avviene a Venezia, dove per anni si sono attesi fondi del ministero dei Lavori Pubblici che non sono arrivati, e la giunta ha finanziato totalmente il progetto di un villaggio sinto destinandogli quasi tre milioni di euro. Similmente è accaduto a Mantova. Il ca-

so di Bologna a questo proposito è particolarmente importante perché è un esempio di conversione della spesa. I costi di manutenzione e controllo dei campi nomadi sono stati convertiti in un dispositivo di sostegno all'affitto sul mercato privato, con garanzie fornite dall'Amministrazione comunale e strumenti di mediazione e accompagnamento sociale realizzate congiuntamente da operatori comunali e del terzo settore.

Il livello regionale è presente come ente cofinanziatore nei casi delle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, sostenendo progetti avviati a Bologna e Modena e a Firenze e Pisa (dove l'Amministrazione e le Associazioni avevano già avviato degli interventi con le comunità rom e sinti).

Un ruolo del livello nazionale dello Stato è riscontrabile nei casi di Padova, Trezzo e Bologna, mentre a Venezia, come detto, i fondi ministeriali attesi non sono arrivati. "Livello nazionale" significa, in primo luogo, ministero della Solidarietà Sociale, e in un periodo circostanziato, quello che va dal 2006 al 2008, in cui questo ministero adottò una politica di sostegno ai programmi di lotta alla marginalità sociale basati sul finanziamento a progetti sperimentali, stanziando nel 2007 una somma complessiva di 2.636.892,50 euro per cofinanziare quattro progetti vincitori (Milano, Torino, Padova e Trezzo sull'Adda). Il caso di Trezzo sull'Adda è emblematico, tuttavia, perché il Comune dopo la vittoria del bando, non ha mai ritirato i 386.892,80 euro di finanziamento concesso: alla qualità tecnica del progetto selezionato non ha fatto seguito la forza politica di implementare le scelte e impegnare la spesa in una fase in cui le campagne politico-mediatiche sulla sicurezza invadevano l'agenda politica nazionale e in cui, quindi, diveniva sfavorevole la struttura delle opportunità politiche per interventi che si distanziassero da questa cifra. A Bologna, invece, sono stati utilizzati fondi UNRRA del ministero dell'Interno per interventi nel campo dell'edilizia.

Vi sono poi casi in cui gli interventi sono co-finanziati da enti e istituzioni private. A Milano la Casa della Carità, che finanzia direttamente il proprio progetto, è sostenuta da attori privati, a Settimo Torinese interviene la Compagnia San Paolo, a Bologna la Fondazione Carisbo.

Infine ci sono i casi più vicini alle politiche attive del lavoro, in cui il progetto è nato sulla base di un finanziamento *Equal* dell'Unione Europea.

Che cosa finanziano gli attori pubblici? Per quanto riguarda i Comuni è difficile fare distinzioni, perché il loro intervento spazia dalle politiche abitative a quelle legate all'inserimento sociale. In molti casi l'investimento delle amministrazioni è relativo al settore edilizio, destinando fondi alla sistemazione dei campi o contribuendo finanziariamente alla sistemazione di rom e sinti in alloggi di edilizia pubblica e privata. Ma in non pochi casi i Comuni finanziano progetti educativi, formativi, sanitari e legati all'inserimento lavorativo: abbiamo visto in maniera inequivocabile che la condizione del non fallimento di questi progetti è che si muovano in un orizzonte di integrazione fra politiche, cioè grazie a una messa in rete di misure differenti articolando interventi di sostegno all'abitare e al lavorare, quantomeno. L'integrazione fra misure e interventi è una garanzia strategica non solo perché permette forme di promozione sociale più adeguate a sostenere l'autonomia individuale e l'inserimento sociale, ma anche perché

permette la differenziazione delle fonti di finanziamento, tenendo sotto controllo i limiti dei finanziamenti discontinui dei progetti sperimentali (Vitale, 2007a; 2007b). In questo quadro, sono assai significative le esperienze della Regione Emilia-Romagna e della Regione Toscana¹⁰, che intervengono da un lato a sostegno di progetti già avviati da comuni e associazioni, dall'altro a facilitare, grazie alla maggiore disponibilità di fondi, un approccio "globale" e integrato agli interventi, consentendo agli attori impegnati a livello locale di estendere la portata delle loro iniziative al di là delle misure di emergenza¹¹.

In generale, si può osservare un circolo virtuoso tra diversificazione dei finanziamenti e approccio integrato nei progetti: maggiore è l'ampiezza del raggio di intervento delle politiche progettate, maggiore è il numero di attori istituzionali che contribuiscono a finanziarli; nello stesso tempo, proprio il concorso di più livelli politico-amministrativi consente agli attori locali di impegnarsi nella progettazione integrata e di giungere a interventi di sostegno alle capacità individuali e non di mero assistenzialismo residuale. È un approccio che si configura in termini di investimento, perché permette alle persone coinvolte di uscire dall'assistenza, perseguendo i propri progetti di vita con gradi crescenti di autonomia¹².

I finanziamenti garantiti dalle istituzioni pubbliche sono, nella gran parte dei casi, dell'ordine delle centinaia di migliaia di euro, e, a livello locale, seguono canali diversi: programmi precedentemente deliberati, Piani di Zona, varianti PRG. Sono accomunati, inoltre, da una durata piuttosto breve, compresa tra i sei mesi e i tre anni. Ciò costituisce senz'altro un forte problema, come segnalano nel volume diversi interventi. La breve durata non consente di emanciparsi dalla sola dimensione emergenziale, di procedere a una valutazione e verifica dei risultati in base alla quale determinare innovazioni e cambiamenti incrementali dei percorsi intrapresi, né consente di stabilizzare e dare continuità ai progetti. Il lavoro di inserimento sociale e di piena integrazione di rom e sinti nella comunità locale, così come la costruzione di un rapporto di reciproco riconoscimento tra questi gruppi e le istituzioni, è invece garantito proprio dalla continuità e dalla possibilità di valutare e modificare corsi d'azione che non si sono rivelati sufficientemente efficaci. In un settore di politica sociale così delicato, in cui la pluralità culturale dei gruppi richiede di tarare al meglio e processualmente gli interventi predisposti, nessuna ricetta generale funziona, e solo la riflessione sull'esperienza intrapresa, l'ascolto attento e l'interlocuzione con i diretti destinatari e, in definitiva, la capacità di apprendimento istituzionale è garanzia di non fallimento¹³.

Rilevante è, in questo senso, il caso della Regione Emilia-Romagna. Tra quelli illustrati nel volume, il progetto è quello che maggiormente corrisponde a un quadro di "governance multilivello", perché vi partecipano l'Unione Europea, la Regione e i Comuni, coinvolti e messi in connessione tra loro attraverso i Piani di Zona. Ciò che risulta evidente è la contraddittorietà tra le ambizioni del progetto e la scarsa valorizzazione dei finanziamenti europei da parte della Regione e delle Amministrazioni comunali che, nelle sue componenti dirigenziali, non potendoli considerare delle voci di bilancio costanti, non li hanno finaliz-

zati a un'ottica di lungo periodo, inficiando così la piena efficacia del lavoro svolto sul territorio. Ciò che in questo caso è fallito, dunque, è stato il trasferimento del progetto da una dimensione di eccezionalità a una forma di politica pubblica pienamente codificata e messa a regime all'interno degli apparati amministrativi e della legislazione regionale.

Anche questo un caso di scuola dunque, che testimonia come la durata degli investimenti e la logica con la quale vengono utilizzati sia più importante della loro entità. Estendere l'orizzonte temporale delle politiche permette, perciò, di riconoscere e mobilitare al meglio le risorse potenziali presenti a più livelli e risulta necessario a coordinare in un'ottica di sistema l'insieme di risposte formali e informali di un territorio¹⁴.

3.5. Il coinvolgimento dei diretti interessati

Le politiche che abbiamo osservato si caratterizzano con una certa precisione per il coinvolgimento dei destinatari a cui si rivolgono. Lo stampo principale degli interventi nei confronti dei gruppi zingari era ben differente. Categorizzati in termini di "pericolosità sociale" e di "asocialità" (Bravi, Sigona, 2006), nel corso del Novecento rom e sinti sono stati trattati tendenzialmente attraverso strumenti che nulla hanno concesso alla interlocuzione diretta con loro. Anche nel migliore dei casi, essendo considerati un mondo "strano", "esotico", "premoderno", non erano considerati affidabili al punto da discutere con loro delle misure che li riguardavano.

In questa storia amministrativa di sistematico disconoscimento, l'associazionismo a favore dei gruppi "zingari" ha giocato negli ultimi quarant'anni un ruolo ambivalente. Se da un lato ha cercato di promuovere interventi e servizi a difesa di alcuni diritti fondamentali, e *in primis* quello all'istruzione e all'accesso all'acqua, dall'altro ha in buona misura sottostimato l'importanza della partecipazione attiva dei rom e dei sinti, nonché il sostegno a forme di rappresentanza legittima. Ci sono state ovviamente delle eccezioni, che hanno responsabilizzato alcuni leader dei gruppi e li hanno attrezzati per una presenza attiva nella sfera politica, ma nel complesso l'approccio è stato in buona misura emergenziale e sostitutivo, con anche alcuni eccessi in termini di assistenzialismo.

I casi da noi studiati mettono in luce, al contrario, l'importanza cruciale della partecipazione e della rappresentanza dei rom e dei sinti. I casi raccontano più in generale l'importanza della partecipazione di tutti i diretti interessati, non solo dei beneficiari degli interventi (gli "zingari"), ma anche i cittadini che sono con loro in relazione, anche solo per ragioni di prossimità spaziale. Ci concentreremo in questo paragrafo soprattutto sul nodo del coinvolgimento dei rom e dei sinti ma, come abbiamo visto nel PAR. 3.1, solo una mediazione capace di dare voce a tutte le posizioni in campo sembra avere alte probabilità di successo.

Ciò che emerge da un'analisi comparativa non è tanto una riflessione sul piano dei diritti o della teoria democratica, ma semmai sul piano dell'efficacia e del successo delle politiche implementate. I casi di innovazione qui raccolti raccon-

tano di politiche costruite assieme ai rom e ai sinti, anche se con gradi differenti. In effetti, la partecipazione dei destinatari non sembra essere un di più, o un riferimento ideale, ma un *requisito appropriato e necessario*, una *conditio sine qua non*. A questo proposito, tre ordini di ragionamento possono essere sviluppati a partire da una lettura trasversale dei casi.

In primo luogo, molti degli interventi non si pongono tanto in termini di lotta all'esclusione sociale, cioè di promozione dell'inclusione di soggetti "cascati fuori" da una società già coesa: concepiscono la società locale nel suo insieme come frammentata, costituita da tanti segmenti separati in cui l'obiettivo delle politiche è promuovere la convivenza fra le parti e innalzare il grado di *mixité* sociale fra i gruppi con un approccio fortemente territoriale (Mingione, Borlini, Vitale, 2008).

In questo quadro non si tratta di adattare degli esclusi alle norme di una società ben regolata, ma di promuovere il riconoscimento reciproco. Questo ci dicono i casi di forme di mediazione espressiva in cui si creano dei dispositivi di dialogo e confronto fra i cittadini, compresi i cittadini rom e sinti (a Padova e Pisa, ad esempio). Vanno in questa direzione anche i casi in cui a misure a sostegno dell'abitare e del lavorare si affiancano progetti di promozione culturale che favoriscono l'espressione artistica e culturale di rom e sinti e la loro visibilità nei territori di cui sono parte (a Mantova, ad esempio, non a caso attraverso il sostegno all'Istituto di cultura sinta). Il passaggio da una ottica riparativa a un approccio di promozione della coesione sociale mette in luce la centralità della partecipazione sociale e culturale dei rom e dei sinti, così come di ogni altro gruppo sociale.

In secondo luogo, i casi raccolti nella terza parte del volume raccontano di una logica dell'innovazione nel campo delle politiche sociali tutta basata non solo sulla fornitura di beni e servizi a compensare un deficit e una mancanza (un vuoto da riempire), ma sul sostegno alle capacità individuali e collettive (un pieno da sostenere e mettere in valore). I destinatari delle politiche non vengono infantilizzati ma riconosciuti come individui competenti e, in quanto tali, interlocutori autorevoli con cui discutere finalità e mezzi degli strumenti da attuare e valutare. Questa logica si intravede anche nelle forme di co-progettazione diffuse nelle politiche dell'abitare analizzate nella quarta parte del volume.

I casi ci mostrano molti gruppi rom e sinti che cercano di passare da situazioni in cui sono assistiti e forzati ad abitare in comunità troppo numerose ad abitazioni da acquistare e di cui possedere i diritti di proprietà. Le società zingane, come tutte le società, sono assai stratificate e non possono essere ridotte a comunità di poveri bisognosi. Se certamente l'indigenza caratterizza in maniera marcata molti dei nuclei familiari, questa condizione non è generalizzabile all'insieme dei gruppi e delle famiglie. Inoltre, anche nel caso di individui in condizioni di povertà, politiche integrate permettono di fare dei passi nella direzione di un'autonomia possibile, con gradi sempre maggiori di indipendenza economica.

Il sostegno alle capacità delle persone porta in sé certamente l'esigenza di fornire dotazioni (beni e servizi) perché ciascuno possa esercitare la propria li-

bertà e perseguire un proprio progetto di vita (Sen, 1992), ma il fuoco è sull'azione (abitare, studiare, lavorare) non sui beni forniti (casa, scuola, posto). Nello scarto fra capacità e dotazioni passa la varietà di strumenti dell'azione pubblica, con tutti i gradi di libertà che questa varietà permette di ottenere. Ad esempio, sostenere la capacità di abitare richiede sicuramente delle dotazioni, ma non un unico tipo di abitazione, la casa popolare o l'area sosta: diverse dotazioni sono possibili, e solo il coinvolgimento dei destinatari è garanzia che la dotazione prescelta vada a sostegno delle capacità e non, al contrario, a invalidarle e atrofizzarle, con spreco di risorse pubbliche ed effetti perversi sui beneficiari nonché sui loro vicini.

In altri termini, il nesso fra capacità di agire e libertà di scelta riconoscibile nelle innovazioni qui comparate mostra la necessità di garantire luoghi in cui rom e sinti possano prendere parola e rappresentarsi¹⁵. La possibilità di uno spazio di critica sulle misure che li riguardano è garanzia del successo di una politica e di coerenza fra gli obiettivi prefissati e i processi che si dispiegano quotidianamente. Il coinvolgimento nella definizione progettuale risulta anche premessa per forme di responsabilità duratura, anche nella compartecipazione alla spesa.

In terzo luogo, i processi di coinvolgimento nei casi che abbiamo comparato avvengono sempre su un doppio binario: da un lato implicano ciascun individuo, dall'altro si rivolgono a gruppi e, di conseguenza, favoriscono la formazione e la selezione di rappresentanti. Le tensioni fra partecipazione e rappresentanza che ne emergono sono classiche, e ben note in letteratura (Vitale, 2007c). Pur non essendo scevre da effetti paradossali, sono comunque il segno di una normalità politica importante, che include i rom nelle dinamiche abituali della vita politica locale. Il che non è certo cosa da poco. Qui ci interessa, però, sottolineare un effetto virtuoso dei nessi fra partecipazione e rappresentanza nel coinvolgimento dei rom e dei sinti nelle scelte che li riguardano: un effetto *by-product* sulla autorità delle amministrazioni locali.

Consideriamo i casi che hanno puntato al superamento del "campo nomadi", dopo anni di inerzia. Nelle situazioni più degradate, in cui si cumulano marginalità e devianza, la tentazione per le amministrazioni comunali è quella di intraprendere la sola strada repressiva-penale o, al più, l'imposizione autoritativa di misure differenti costruite e imposte dall'alto. I progetti qui raccolti ci dicono che sicuramente l'autorità pubblica è un requisito importante, come nel caso di Bologna, in cui l'Amministrazione si è prefissata degli obiettivi e un cronogramma preciso e vincolante per la chiusura dei campi e la promozione di formule abitative alternative. Per autorità è da intendersi la forza di un potere legittimo di perseguire un disegno di politica e di formulare proposte credibili e realizzabili. L'autorità dei poteri locali esce più rafforzata da processi di coinvolgimento dei cittadini a cui si indirizza.

Lo stesso caso di Bologna lo conferma: a fronte di una scelta di politica indiscutibile, la chiusura dei campi in tempi certi, l'interlocuzione sulle alternative e sulle scelte concrete è stata continua: più precisamente è stata resa ordinaria e quotidiana nello stile di lavoro dei funzionari e degli operatori di accom-

pagnamento. Non solo sulla scelta della casa, ma anche sulla co-progettazione di itinerari professionali e dei luoghi di socialità. I progetti di Settimo Torinese, Mantova, Modena e Padova sono ancora più spinti in questa direzione. L'autorità locale risulta rinforzata e non indebolita nell'interlocuzione continua con i destinatari dei suoi interventi.

4

Verso un approccio storico-comparativo

È venuto il momento di prendere commiato da questi casi. La loro analisi comparativa ci ha permesso di trarre alcune lezioni importanti, ma il lavoro di ricerca da fare resta ancora molto. Lo abbiamo chiarito fin dall'*Introduzione*: questo libro è da intendersi come un lavoro preliminare, un primo tassello messo per permettere di riconoscere la possibilità di politiche non demagogiche e uscire da un dilagante fatalismo che sembra avvolgere la riflessione in materia di politiche rivolte ai gruppi zigani.

La sfida del volume sta nell'aver tentato di contestualizzare alcune scelte di politica locale per i rom e i sinti. Quando si parla di questi gruppi, il discorso non può non fare i conti con il pregiudizio forte e diffuso che si è formato nel lungo periodo e viene ri-attivato *ad hoc* da politici e imprenditori morali, diffondendosi in maniera indifferente ai contesti.

Questa "indifferenza ai contesti" ha motivato il nostro lavoro: eravamo colpiti dal fatto che le ondate di ostilità fossero estranee e assolute rispetto alle tante differenti modalità di iscrizione territoriale dei gruppi zigani nelle società urbane e rurali italiane. In effetti, il pregiudizio e il sentimento di ostilità si muovono e si diffondono per contagio, complici i media, travolgendo le piccole tracce di memoria locale e lasciando esiti di fatalismo e senso di impotenza anche negli stessi militanti antirazzisti. A politiche di controllo e segregazione si sommano, così, politiche di espulsione e criminalizzazione.

La comparazione che abbiamo effettuato in questo capitolo è un primo contributo per cercare di contestualizzare e rendere il dibattito maggiormente attento alle differenze fra situazioni locali. Purtroppo, il tipo di comparazione che abbiamo potuto operare a partire dal materiale a nostra disposizione ci ha portati a una contestualizzazione di tipo unicamente spaziale, fra città diverse. Ne riconosciamo tutti i limiti, non solo metodologici, ma soprattutto di profondità e spessore storico.

La comparazione ci ha consegnato cinque temi maggiori (la mediazione, la varietà di strumenti, la costruzione collettiva fra attori interazione, l'orizzonte temporale degli investimenti, il coinvolgimento dei beneficiari). Ciascuno di essi si articola su una dimensione cognitiva, una dimensione organizzativa nei processi di implementazione e una dimensione politica di *governance* (Campomori, 2008). Il lavoro che resta da fare è quello di mostrare le interdipendenze fra queste dimensioni in relazione ai diversi temi identificati. Ciò richiederà di coniugare al meglio un esercizio di contestualizzazione spaziale e un tentativo di contestualizzazione storica. Un approccio storico comparativo potrebbe per-

mettere di fare un passo avanti per afferrare queste interdipendenze, perché consentirebbe di risalire nel tempo e dare conto di come queste si sono venute a condensare nei territori in termini di obiettivi, di contenuto, di strumenti, di modalità di adozione, di categorizzazione dei beneficiari di riferimento e di attori dominanti nelle politiche locali. Allo stato attuale, infatti, non siamo in grado di spingerci oltre per interpretare i processi di convergenza e gli elementi di specificità (Vitale, 2009e).

Ad esempio, non siamo in grado di spiegare perché alcune città sono state in grado di intraprendere un processo di innovazione: hanno prevalso elementi di contesto, propri alla cultura politica e amministrativa della maggioranza di governo nella città o i fattori endogeni alle stesse politiche locali per i rom e i sinti?

Sappiamo dalla letteratura che i cambiamenti nelle politiche pubbliche possono avvenire in cinque modalità idealtipiche differenti (Streeck, Thelen, 2005). I cambiamenti e le innovazioni si possono venire a creare attraverso piccoli scostamenti continui (*displacement*) o per sovrapposizione di strati cumulativi (*layering*). In alternativa possono essere effetto di processi di deriva prodotti dal deliberato non adattamento a un contesto mutato (*drift*) o piuttosto di un riorientamento verso nuovi scopi e/o funzioni (*conversion*). Possono, infine, avvenire a causa della auto-distruzione di istituzioni e stili di politiche precedenti (*exhaustion*). Tuttavia, allo stato attuale, non possiamo dire nulla a proposito di come è avvenuto l'innovazione nelle politiche locali per i rom e i sinti: occorre introdurre in maniera più marcata la variabile temporale per poter giungere a un disegno comparativo in grado di far avanzare la nostra conoscenza.

Abbiamo delle tracce del fatto che il paradigma “campo nomadi & sgomberi” sia stato riconosciuto in termini di fallimento¹⁶ nei casi studiati in questo libro, mentre mantenga un'immagine di efficacia in molte altre città italiane, ma non siamo in grado di dire quali fattori abbiano differenziato i processi cognitivi a proposito. Possiamo avanzare l'ipotesi che sia stata la capacità di alcuni attori locali di contestare la rappresentazione dominante della politica pubblica, con le sue basi informative e i suoi richiami emotivi (True, Jones, Baumgartner, 1999); non siamo però in grado di spiegare perché in alcune città siano emersi attori capaci di critica e in altre no, o perché in alcune città la critica sia stata un motore di cambiamento mentre in altre non ha sortito effetti.

Sappiamo, quanto meno, che in alcune città la critica ha sortito effetti: ha modificato l'immagine delle politiche basate sugli sgomberati, ha introdotto trasformazioni che abbiamo rintracciato su quattro dimensioni del cambiamento e quattro relativi livelli dell'azione pubblica¹⁷: 1. la dimensione degli strumenti usati, a livello delle modalità concrete di messa in opera; 2. la dimensione degli attori coinvolti, a livello politico (*polity*) dei rapporti di potere; 3. la dimensione del quadro procedurale di regole di interazione e del coinvolgimento degli attori, a livello istituzionale; nonché 4. la dimensione dell'orientamento complessivo delle politiche in termini di gerarchia degli obiettivi e dei sistemi di rappresentazioni soggiacenti, a livello cognitivo e normativo. È un punto di partenza, un primo passo che ci fa dire che ha senso continuare la ricerca in proposito, cambiando e affinando gli strumenti di analisi.

Note

1. L'articolo è frutto di una riflessione e di un'analisi comune, nondimeno i singoli paragrafi vanno così attribuiti: L. Caruso ha scritto i PARR. 3,3 e 3,4 mentre T. Vitale ha scritto le restanti parti del testo.

2. È questa una acquisizione cruciale della sociologia politica americana di matrice pragmatista, che non a caso ha permesso a Wright Mills (1940) di fondare un legame fecondo fra teoria critica e analisi empirica dei rapporti di potere.

3. Fra la struttura e l'esperienza vi è sempre uno scarto, contestuale, che nella spiegazione (ma anche nella comprensione) non può essere colmato solo storicizzando o comparando: richiede di considerare differenti livelli di esteriorità rispetto all'interazione situata (Boltanski, 2008).

4. Questo schema di sintesi è costruito riprendendo punti emersi nelle nostre precedenti ricerche (cfr. Vitale, 2008a; 2008c; 2009a).

5. In altri termini, come sottolinea Crosta (2007b), il caso studio assolve la funzione di sciogliere dal rischio di una sola interpretazione della vicenda, permette la rinegoziazione continua del significato e apre lo spazio della congettura.

6. La prassi di separare maschi (lasciati in strada) e femmine con bambini (inviati nei dormitori) nel caso di emergenza abitativa (ad esempio dopo un incendio o dopo uno sgombero) è comune a molte città e non riguarda solo i "nomadi", ma tutte le persone in stato di bisogno, sebbene i tempi di separazione siano di norma assai più lunghi per i rom e i sinti che per gli altri cittadini.

7. Queste due frasi sono tratte da forum pubblici su Facebook.

8. Di fronte a gruppi dello stesso livello con ordini normativi differenti, spesso incapaci di gestire un conflitto generativo di nuovi legami e apprendimenti normativi, gli enti locali, in quanto istituzioni intermedie tendono a gerarchizzare e porre su un piano inferiore la parte con cui sono in contrasto. Ciò è molto vicino allo schema interpretativo delle dinamiche di rapporto fra ideologie di cui parla Dumont (1983). Un'eccellente spiegazione dei microfondamenti di queste dinamiche è fornita dal compianto Roger Gould (2003).

9. A questo proposito, si vedano anche le ricerche effettuate a proposito sul caso inglese (Richardson, 2008) e su quello francese (Bidet, 2008).

10. In questa direzione si sta muovendo anche la Regione Sardegna.

11. Nel caso toscano, per esempio, il progetto rivolto a rom e sinti è stato inizialmente finanziato attraverso un programma regionale di lotta all'esclusione sociale.

12. Può essere utile rimandare alla letteratura comparativa sulle politiche di lotta alla povertà realizzate dalle città europee (cfr. Geddes, Benington, 2001; Saraceno, 2002).

13. Per un utile parallelo con altri ambiti di politica sociale, cfr. Bifulco, de Leonardis, 1997; 2006.

14. Più in generale, su questo punto (cfr. Vitale, 2009d).

15. Cfr. i casi raccolti in de Leonardis, Mauri, Rotelli (1994); Salais, Villeneuve (2005); Moulaert, Vicari (2009).

16. Sull'importanza dei processi di attribuzione di un giudizio di fallimento a una politica nel favorire il cambiamento dei fondamenti cognitivi e delle concezioni d'insieme dell'azione pubblica, cfr. Hall (1993).

17. Sulle dimensioni del cambiamento dell'azione pubblica e i relativi livelli, cfr. Hassen-teufel (2008, pp. 224-68).