

Politiche e interventi possibili per i rom e i sinti a Milano

A cura del *Tavolo Rom* di Milano

(ACLI Provinciali di Milano Monza e Brianza, ARCI Milano, Associazione Nocetum onlus, Associazione Opera Nomadi Milano, Aven Amentza, Caritas Ambrosiana, Casa della Carità, CGIL di Milano, Comunità di Sant'Egidio, Federazione rom e sinti insieme di Milano, Gruppo Abele di Milano, NAGA, Padri Somaschi di Milano, Upre Roma)

Milano, 3 novembre 2009

Il Tavolo Rom si è costituito nell'inverno 2007 come coordinamento di associazioni e gruppi impegnati nell'intervento e nella riflessione sulle politiche a favore dei gruppi rom e sinti. Da ormai due anni associazioni di natura assai differente si confrontano pressoché settimanalmente sulla condizione dei gruppi rom e sinti nel territorio milanese.

Nel corso degli anni, il Tavolo Rom ha elaborato molteplici proposte e progettualità sostenibili per affrontare in maniera strutturale e non emergenziale i problemi connessi alle diverse condizioni dei gruppi rom e sinti.

Il punto di partenza è sempre stato il riconoscimento della grande eterogeneità di situazioni e gruppi, e il tentativo di ragionare su strumenti diversificati che tengano conto di questa varietà di situazioni, pur all'interno di un quadro di fattibilità per l'amministrazione e per le organizzazioni sociali.

Il Tavolo Rom è sempre stato partecipato anche da associazioni e gruppi di diretta espressione dei rom e dei sinti, e ha costantemente mantenuto uno stile di dialogo e coinvolgimento attivo con i rom e i sinti con cui è entrato in relazione.

Nel percorso di questi due anni, più volte il Tavolo Rom ha organizzato momenti di studio e confronto con esperienze di intervento sociale e con amministratori locali di altre città, italiane e europee, nello spirito costruttivo di ascolto e apprendimento, finalizzato a capire quali formule di politica pubblica possa aiutare ad uscire da trattamenti emergenziali o ricorsivi.

Il Tavolo Rom si è sempre reso disponibile al confronto con le istituzioni locali e sovra locali, interloquendo con il Consiglio Comunale, con gli Assessorati del Comune e della Provincia di Milano e con la Prefettura. Nuovamente auspica che questi momenti di confronto possano diventare più frequenti e *sistematici*.

Il presente documento è da intendersi come contributo ragionato di proposte di cui si è verificata la fattibilità e l'importanza, sia per il merito che per aspetti di metodo, di non minore importanza.

La situazione attuale

In Italia i rom sono circa 150.000 (di cui 50.000 rumeni e 70.000 italiani), cioè lo 0,20% degli italiani, e "secondo le stime disponibili, solo una frazione, di entità compresa fra il 15% e il 30%, conduce ancora una vita itinerante, gli altri sono ormai sedentarizzati o in via di sedentarizzazione". In Lombardia i rom sono 13.000, dei quali 1400 vivono in casa (il 10%), 1400 hanno ancora delle professioni itineranti, il resto vive in "campi"¹.

¹ M. Ambrosini, in "Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti rom e sinti in Lombardia", a cura di M. Ambrosini e A. Tosi, Fondazione ISMU, Milano 2007, p. 24.

Le famiglie rom e sinte a Milano vengono stimate intorno alle 5mila unità. Sono 1439 i soggetti inseriti nelle 11 aree autorizzate dal Comune (in 5 delle quali abitano rom stranieri, prevalentemente rumeni o provenienti dai paesi dell'ex Jugoslavia, nelle altre 6 rom italiani), mentre i restanti sono disseminati abusivamente sul territorio cittadino². Il censimento effettuato nell'estate 2008, i cui dati sono stati dichiarati dalla prefettura di Milano nell'ottobre dello scorso anno, ha rilevato una presenza sul territorio cittadino e provinciale di gran lunga inferiore alle stime: sono 2128 i rom (regolari e non) che vivono a Milano, e 1434 in provincia, per un totale di 3562 persone.

La situazione dei rom in Italia e nel nostro contesto cittadino è stata affrontata negli ultimi anni ricorrendo a strumenti propri della gestione della sicurezza pubblica. La sottoscrizione del "Patto per la sicurezza tra Ministero dell'Interno e l'ANCI", del 20 Marzo 2007, ha fatto da quadro ai vari "Patti" che poi molte amministrazioni cittadine hanno a loro volta sottoscritto, pur con attenzioni diverse. Il Comune di Milano nel suo "Patto per Milano sicura" aveva posto tra le priorità il contenimento e la risoluzione dei fenomeni di criminalità diffusa e dei problemi di occupazioni abusive, di campi nomadi non autorizzati.

Motivazioni legate alla sicurezza sono inoltre addotte a supporto degli sgomberi di campi abusivi effettuati nella città e nell'immediato hinterland, i quali, secondo una recente dichiarazione del vicesindaco Riccardo De Corato³, sarebbero 123.

La questione della "emergenza rom" esplosa negli ultimi due anni, ha determinato nel maggio 2008 l'emissione del decreto del presidente Consiglio dei Ministri che dichiara lo stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia, e che prevede il conferimento ai Prefetti della città della nomina di Commissari straordinari per la realizzazione degli interventi previsti (tra cui il censimento dei rom presenti nelle regioni interessate).

In questo contesto il Comune di Milano ha adottato un nuovo regolamento per i campi nomadi che disciplina un'offerta residenziale pubblica in base a principi eccezionali di cui non si capisce il fondamento.

Il Regolamento contiene restrizioni forti delle libertà personali (ad esempio non poter invitare i propri amici e parenti senza autorizzazione del gestore; non poter ricevere visite dopo le 22.00 senza autorizzazione). La revoca della "autorizzazione alla permanenza" al nucleo familiare qualora a carico di uno dei suoi componenti venga accertata sopravvenienza di condanne definitive costituisce una pena accessoria illegittima che non può essere decisa in sede amministrativa. Nell'intero procedimento di revoca manca ogni garanzia del contraddittorio e del diritto ad una difesa effettiva e si manifesta una specifica violazione del diritto di partecipazione al procedimento amministrativo. Su alcune di tali disposizioni del Regolamento ha avuto già modo di pronunciarsi il Tar del Lazio, che le ha ritenute illegittime (il ricorso è ora pendente innanzi al Consiglio di Stato).

Nel regolamento mancano le indicazioni degli strumenti per dare corpo a interventi di integrazione: il giusto richiamo alla mediazione culturale, agli interventi finalizzati all'inserimento sociale, scolastico e lavorativo e all'accompagnamento nei percorsi di autonomia finalizzati al reperimento di una diversa e autonoma soluzione alloggiativa, ma

² M. Ambrosini e A. Tosi, a cura di, *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti rom e sinti*, Fondazione ISMU, Milano 2009, p. 290

³ Corriere della sera, 15 giugno 2009.

trova poi riscontro in strumenti e risorse adeguate. E' nostra convinzione che su questo dovrebbe insistere un regolamento, e non solo su elementi di repressione e controllo, per altro garantiti dalla legislazione ordinaria e che non necessitano di un intervento differenziale speciale solo per singoli gruppi etnici.

L'aver introdotto solo per i rom un regime speciale (nel senso di più restrittivo) dell'abitare, del muoversi sul territorio, della possibilità di intrattenere rapporti familiari, di lavorare, di studiare, rende il Regolamento illegittimo sulla base del diritto nazionale (ed in particolare dell' art. 43 del TU Immigrazione del d.lgs. 215/03) e sovranazionale (in particolare della Direttiva CE 43/2000 e dell'art.14 CEDU).

In questo spirito, il Tavolo chiede, con l'attiva partecipazione dei destinatari, i rom e i sinti, il Regolamento venga modificato nel senso prima indicato.

Un'opportunità per affrontare i problemi

Negli ultimi anni le politiche locali rivolte ai gruppi rom e sinti nelle città europee sono mutate profondamente. Negli settanta e ottanta le città europee, pur nelle differenze, avevano condotto prevalentemente interventi finalizzati ad accogliere gruppi viaggianti e a favorirne la scolarizzazione, oppure a offrire aree residenziali stabili per gruppi che si erano sedentarizzati. A fianco di queste misure venivano realizzati interventi repressivi finalizzati a evitare occupazioni abusive di aree dismesse. La ripresa di nuove migrazioni di gruppi rom provenienti dall'Est europeo, negli anni '90 e nell'ultimo decennio, ha messo in tensione le tradizionali politiche verso i gruppi zingari. Molte città europee non sono rimaste inerti di fronte alle problematiche poste dai gruppi rom di recente immigrazione. Si sono coordinate e hanno adottato nuovi strumenti e obiettivi, calibrandoli per favorire processi di integrazione e ridurre il rischio di comportamenti devianti e delinquenziali. Oggi iniziano ad essere disponibili le prime valutazioni delle politiche di integrazione e promozione sociale per i gruppi rom e sinti realizzate in svariate città europee. Questi dati ci confortano sul fatto che sia possibile perseguire una politica sociale nei confronti dei gruppi rom e sinti, con buoni esiti in termini di efficacia, e con costi non eccessivi e che vanno riducendosi nel tempo.

In Italia, tradizionalmente le città sono state più "sole" nell'occuparsi delle questioni legate alla presenza di gruppi rom e sinti. In assenza di politiche nazionali, e spesso in contesti di debole coordinamento regionale, *anche in Italia*, ad ogni modo, sono stati progressivamente sperimentati interventi interessanti per superare le bidonville abusive e i campi nomadi segregati.

Oggi disponiamo, quindi, di un insieme rilevante di strumenti e misure di politica locale, ben sperimentate in altre città - italiane ed europee - che ci fanno pensare che sia possibile affrontare anche i nodi più spinosi e contraddittori della presenza rom a Milano.

L'arrivo di importanti risorse economiche a disposizione del Prefetto di Milano, Commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia, rende possibile un percorso per affrontare strutturalmente la questione zingara nella città ambrosiana. I quotidiani hanno riportato più volte la cifra di tredici milioni di euro a disposizione della città meneghina per sviluppare politiche innovative su questo tema. A questa cifra si sommano gli importanti stanziamenti già deliberati dal precedente Ministro per la solidarietà sociale (Ferrero), nonché i fondi dedicati ai rom messi a disposizione dalla Fondazione Cariplo a fronte di vari progetti dell'amministrazione comunale e di altri.

Come associazioni del Tavolo Rom, riteniamo sia arrivato il momento per formulare un disegno complessivo di politica per i gruppi rom e sinti della città, superando le compartimentazioni settoriali, e dando un respiro, almeno, di medio periodo. Siamo consapevoli che in questo campo, così come in molti altri ambiti di politica sociale, i problemi più duri non si risolvono con facilità, e nessuno può pretendere con arroganza di avere la bacchetta magica. Sappiamo bene che nessuna formula o singolo strumento, anche pubblico, è in sé risolutivo. Le principali innovazioni nelle città europee 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 all'interno di un disegno coerente e non di breve periodo. Proprio a partire da questa consapevolezza, riteniamo possibile avanzare alcune proposte organiche che si caratterizzano per aspetti di metodo nonché per la loro praticabilità, perché già implementati in altri contesti cittadini.

Proposte e strumenti per un disegno coerente di supporto alle *persone rom e sinte*.

Riteniamo che sia urgente affrontare sistematicamente le priorità poste dall'inserimento sociale dei rom e dei sinti nella città di Milano, e che per fare questo ci debbano essere risorse economiche e organizzative vincolate.

Una forte presenza pubblica è elemento centrale per favorire percorsi duraturi di inserimento sociale di individui fortemente stigmatizzati. Ciò non esclude, ovviamente, che questo mandato pubblico possa essere gestito in collaborazione con il terzo settore su progetti e interventi, come avviene già per la maggior parte dei servizi e interventi in ambito sociale e socio-sanitario, attraverso svariate formule contrattuali.

Compiti dell'intervento dovrebbero essere relativi a una *presa in carico* complessiva delle persone, garantendo un orientamento individualizzato, un progetto personalizzato sul nucleo familiare, presa in carico complessiva i cui due elementi qualificanti e imprescindibili sono l'abitazione e il lavoro per i quali si rende necessario in molte situazioni un accompagnamento nell'inserimento lavorativo e una presenza duratura di mediazione e facilitazione dei rapporti anche di vicinato nell'inserimento abitativo; un supporto e una consulenza nella gestione del bilancio domestico e del rapporto con il credito, la garanzia dell'accesso al servizio sanitario pubblico...

L'intervento dovrà caratterizzarsi anche per la sicurezza dell'accompagnamento garantito alla persona, e per il *lavoro fatto nel contesto* per favorire la qualità sociale dell'inserimento. Non possiamo scordare che i gruppi zingari sono fortemente invisibili alle popolazioni, e al contempo ricordare sempre che nelle città italiane si sono già sperimentate con grande efficacia esperienze di mediazione. Pensiamo a Settimo Torinese, Mantova, Modena e per molti tratti anche a Pisa e a Buccinasco: in questi casi l'amministrazione è riuscita a coinvolgere le parti in conflitto per ottenere l'ascolto reciproco e una buona comprensione dei rispettivi punti di vista, con l'obiettivo di promuovere un cambiamento profondo e realizzare una certa convergenza.

Interventi analoghi sono già stati sperimentati con successo e da diversi anni dalle città di Bergamo, Bologna e Venezia. I fattori di successo sono dati dagli elementi di metodo sopra menzionati: la presa in carico complessiva e non frammentata fra diversi uffici delle diverse problematiche familiari, l'accompagnamento sociale continuo e non episodico, la

mediazione dei conflitti e il pronto intervento a fronte di eventuali tensioni e incomprensioni.

Una pluralità di strumenti di inserimento abitativo

Come ormai riconosciuto in tutte le città, e richiesto a gran voce dalle organizzazioni di rappresentanza diretta dei rom e dei sinti, occorre certamente superare il “campo nomadi” inteso come grande aggregazione di persone che *non* vogliono vivere insieme, che non hanno legami di parentela né reti di affinità scelte.

La nostra esperienza di associazioni a fianco delle famiglie zigane ci ha portato a maturare l’idea che non vi sia alcuno strumento di per sé risolutivo delle problematiche abitative di questi gruppi. Semmai, adottare un unico strumento di politica abitativa ha degli effetti perversi che occorre in tutti modi evitare. La diversità di gruppi che compongono la galassia zigana, con culture e stili di vita assai differenti fra loro, nonché la diversità di situazioni familiari anche all’interno dello stesso gruppo ci porta a dire che una politica abitativa deve comporsi di differenti strumenti, nessuno escluso. Per superare il campo nomadi, e la sua logica segregante, occorre immaginare una pluralità di strumenti da specificare e definire con i diretti interessati, coprogettati e sentiti come propri dai rom e dai sinti, a garanzia della cura e del successo dell’intervento. Iniziative abitative, ovviamente, devono essere sempre affiancate da iniziative di sostegno all’occupazione e all’inserimento lavorativo, essendo i due aspetti entrambi cruciali per il successo di un intervento. Dal “campo nomadi”, luogo di segregazione, si passa a offrire una gamma altamente differenziata di possibilità abitative-insediative:

- abitazioni ordinarie, di produzione pubblica;
- abitazioni ordinarie, di produzione privata di cui sostenere l’acquisto (con strumenti di sostegno per accesso al mutuo e sostegno al capitale reputazionale delle famiglie, in modo che i diretti interessati possano acquistare la proprietà degli stabili);
- abitazioni ordinarie, di produzione privata, da affittare sul mercato privato⁴
- autocostruzioni accompagnate e sostenute dal movimento cooperativo⁵;
- aree attrezzate in funzione residenziale (in affitto o di proprietà) per gruppi familiari estesi (40 persone circa)⁶;

⁴ Il Comune di Bologna, ad esempio, ha chiuso e superato i campi nomadi collocando in affitto sul mercato privato circa 53 famiglie rom (240 persone), attraverso una formula di affitto 4+4 anni da parte del Comune con i privati e sub affitto del Comune ai rom, al 50% del costo del mercato, con l’obiettivo di arrivare al 100% in 8 anni: questa formula, comprensiva anche di un servizio educativo di mediazione e accompagnamento sociale ha permesso di ridurre ad un quarto la spesa prima impegnata per la gestione e manutenzione del campo (senza considerare i costi indiretti di polizia locale). Anche il caso di Bergamo, su numeri ancora più significativi (circa 400 persone), merita di essere considerato attentamente.

⁵ L’esperienza padovana con i sinti, ormai giunta a conclusione, mostra costi molto contenuti per autocostruzioni in muratura, circa 60.000 euro ad appartamento (comprese il costo dei suoli) dentro edifici pensati per nuclei familiari allargati, ciascuno di 4 appartamenti. Sperimentazioni con case in legno a due piani (72 metri quadrati) realizzate con in rom a Roma presentano costi ancora minori, circa 8.000 euro per la struttura e non più di 12.000 euro aggiuntivi per gli allacciamenti, con un costo complessivo minore di quello di un container attrezzato. Le esperienze di autocostruzione permettono anche l’acquisizione di competenze professionali.

- affitto di cascine in disuso di proprietà pubblica, attraverso una pluralità di contratti di locazione possibile (dall'enfiteusi al comodato, passando dall'affitto ordinario compensato da ristrutturazioni)⁷.
- aree di sosta per i gruppi che hanno uno stile di vita itinerante (si pensi ai caminanti siciliani che transitano ciclicamente da Milano;
- regolarizzazione della presenza di ruolotte in aree agricole di proprietà di famiglie rom o sinte;
- in via transitoria miglioramento (*upgrading*) delle baraccopoli.

Le formule qui indicate non devono essere necessariamente all'interno dei confini di Milano. Nel caso di affitti o acquisti, le abitazioni o le cascine possono essere rintracciate su un mercato immobiliare assai più ampio. Se per alcuni gruppi rom abitazioni ordinarie, di produzione pubblica e di produzione privata, possono essere un'opzione facilmente percorribile (purché vi siano investimenti in mediazione, sostegni all'autonomia e per l'accesso al credito), per altri invece sono più opportune aree attrezzate in funzione residenziale, di proprietà o in affitto, per piccoli gruppi familiari da ricomprendere nel PGT, eventualmente anche realizzati con autocostruzioni accompagnate.

Aggiungiamo che riteniamo non solo condivisibile ma urgente e importante regolarizzare le dimore in muratura sorte nel corso degli anni all'interno di alcuni dei "Campi nomadi", mettendole a norma e definendone i diritti di proprietà. Una volta effettuata la messa a norma, non riteniamo però che la vendita degli "spazi" sia l'unica formula possibile. Questa è una delle possibili soluzioni, che però deve essere accompagnata da misure di sostegno nell'accesso al credito. Anche formule di locazione possono essere attivate proficuamente, come dimostrano le esperienze di molte città italiane.

E' necessario ribadire la centralità della mediazione: tutte le città che hanno innovato le loro politiche abitative per i rom e i sinti lo hanno fatto predisponendo al contempo degli strumenti di *mediazione*. Non si tratta solo di dare un'abitazione, quale che sia la formula, ma di riconoscere la diversità e lo stigma nei confronti di questi gruppi e stare al loro fianco per mediare i conflitti che la loro presenza può aprire.

A chiosa di quanto detto sull'inserimento abitativo, ci sembra comunque necessario ribadire quanto da noi affermato in più occasioni, ovvero che una politica abitativa va predisposta con obiettivi almeno di medio periodo e per ottenere risultati duraturi.

Inoltre, non è accessorio ricordarlo, con particolare riferimento alle situazioni di sgombero forzato, sono da considerarsi vincolanti le indicazioni provenienti in proposito dalla nostra Corte Costituzionale e dagli organismi internazionali. In forza di queste indicazioni, va affermato con grande chiarezza che, in Italia e altrove, è illegittimo effettuare sgomberi forzati di insediamenti abusivi *in assenza di alternative residenziali*. Le Prescrizioni delle Nazioni Unite in materia di sgomberi forzati, stabilite nelle Linee guida sugli sgomberi forzati del 20 maggio 1997 del CESCR (Comitato per l'osservanza dei diritti economici, sociali e culturali), e la Raccomandazione 2005 (4) adottata il 23 febbraio 2005 dal Comitato

⁶ Si pensi al caso delle micro aree realizzate a Guastalla, in provincia di Mantova con costi non superiori ai 14.000 euro per nucleo familiare, o anche al caso delle "Aree residenziali di comunità" di recente istituzione dalla legge provinciale n 43/2009 della Provincia autonoma di Trento.

⁷ Venezia è la città che forse ha maggiormente usato questo strumento, giungendo a sistemare circa 1.000 rom provenienti dalla ex Jugoslavia alla fine degli anni '90.

dei Ministri del Consiglio d'Europa stabiliscono precise e cogenti garanzie procedurali e sostanziali, relative fra l'altro a dettagliati obblighi di: (a) consultazione genuina delle persone e dei gruppi interessati; (b) adeguata e preventiva notifica a tutte le persone interessate della data e delle modalità dello sgombero; c) identificazione dei soggetti istituzionali incaricati di eseguire lo sgombero; d) garanzia del contraddittorio e di accesso alla tutela in giudizio dei propri diritti; f) predisposizione di adeguate alternative abitative per i nuclei familiari affetti; g) garanzia della vita familiare e dei diritti fondamentali delle persone.

Una pluralità di strumenti di inserimento lavorativo

Come nel caso delle politiche abitative, anche per l'inserimento lavorativo non si può in alcun modo generalizzare le esigenze e le competenze di uno specifico gruppo. Le esperienze intraprese a Torino, Mantova, Firenze, Reggio Calabria ci portano semmai a dire che differenziare gli strumenti di inserimento lavorativo porti a ridurre i costi complessivi e a ridurre i rischi di insuccesso delle risorse impegnate.

Molti rom provenienti dall'Est Europa lavorano abitualmente nell'edilizia, e per altri ancora sarebbe possibile favorire l'accesso a una occupazione regolare in questo campo mettendoli in contatto con le agenzie per il lavoro già presenti. Per contrastare le discriminazioni, riteniamo che l'intervento debba essere di presa in carico complessiva della persona per aiutarne l'accesso alle risorse formative, di orientamento e di ricerca lavoro già presenti sul territorio milanese. Queste risorse sono tradizionalmente poco permeabili alle richieste di molti rom, ed è questa la ragione per cui diviene importante favorire attivamente l'accesso a questi servizi.

Molti rom cittadini italiani hanno sviluppato nel tempo discrete attitudini imprenditoriali, realizzando piccole attività artigianali e imprese familiari di servizio. In alcuni casi, tuttavia, si sono collocati in nicchie produttive che, stante i cambiamenti tecnologici, hanno esaurito - o quasi - la loro redditività. In altri casi il settore è dinamico e continua ad offrire potenzialità di lavoro, ma richiede un supporto per esempio di marketing, come nel caso delle ditte di derattizzazione o di specializzazione professionale come nel caso della manutenzione del verde e dei giardini privati. In tutti questi casi, è importante un intervento di mediazione che faciliti i contatti, non scontati, con le risorse messe a disposizione dalle categorie professionali e dalla Camera di commercio, nonché dagli enti di consulenza aziendale e di formazione professionale. Sappiamo bene che nei confronti dei rom pesano stereotipi negativi molto rilevanti, e risulta assai importante avere chi, a livello pubblico, possa garantire e accompagnare il rapporto fra queste persone e le organizzazioni competenti.

Sappiamo, inoltre, che molte donne sinte e rom hanno intrapreso percorsi lavorativi con successo, sia nel lavoro domestico che nelle imprese di servizi alla persona o di ristorazione. Queste opportunità potrebbero essere estese a un numero maggiore di donne rom, anche delle comunità più tradizionali. A questo scopo risulta assai importante poter negoziare con i datori di lavoro dei contratti part time, ma anche accompagnare e supportare sul piano educativo, le donne che vogliono intraprendere questa strada.

Perché gli inserimenti lavorativi abbiano delle reali opportunità è importante poter usufruire delle banche dati esistenti sulle opportunità del collocamento lavorativo nelle aziende, e avere un rapporto istituzionale regolare e sistematico con i centri per l'impiego.

Vi sono, poi, gruppi che hanno altre competenze ed esigenze assai specifiche. A titolo di esempio possiamo ricordare il gruppo dei Dritti, giostrai delle ex Varesine, per cui sarebbe urgente predisporre un'area dedicata a Milano. Sarebbe inoltre rilevante sostenere il commercio ambulante stagionale dei Caminanti che vengono a Milano nel periodo estivo, predisponendo specifiche aree e un supporto di interlocuzione, come già realizzato in molte altre città del Nord Italia.

Aspetti di metodo sono di primaria importanza per questo genere di politiche attive. Nella nostra esperienza abbiamo verificato alcuni punti che vale la pena segnalare:

- I rom e i sinti, come ogni persona, sono portatori di competenze e di capacità, prima ancora che di bisogni e problemi. Qualsiasi politica attiva deve partire dalle potenzialità e dalle aspirazioni di ciascun individuo coinvolto. A questo scopo è assai importante formulare una mappatura delle potenzialità presenti nelle persone.
- La cultura di questi gruppi può essere una leva importante di inserimento professionale, ma non si possono pensare a inserimenti professionali e sostegni all'imprenditoria familiare solo nel campo dei mestieri tradizionali.
- Molti ostacoli all'occupazione sono dati dal pregiudizio e dallo stigma che discrimina le persone rom e sinte, che sono costrette a nascondere la loro appartenenza; è perciò fondamentale che le autorità promuovano azioni incisive per lottare contro le discriminazioni, lottare contro il pregiudizio, sanzionare qualsiasi forma di discriminazione, sostenere il lavoratore discriminato per ragioni etniche e razziali.
- E' importante che la formazione professionale, quando necessaria, sia strettamente collegata con opportunità di inserimento lavorativo, e non resti avulsa da un progetto occupazionale o imprenditoriale già formulato.
- Qualsiasi progetto di politica attiva del lavoro deve essere costruito attraverso un ascolto e un'interlocuzione diretta con i sinti e i rom, garanzia fondamentale di continuità e successo.

Riteniamo necessario e imprescindibile che sia l'Ente pubblico a intervenire a "tutto tondo", come sottolineato precedentemente, per dare all'intervento legittimità, credibilità, continuità. A questo proposito, eventualmente, si potrebbe pensare alla realizzazione di ad un'agenzia ad hoc, che utilizzi gli strumenti individuati e proposti, garantendo integrazione fra diversi settori di politica, piena assunzione di responsabilità dell'ente pubblico, collaborazione e coordinamento con il terzo settore.

L'ipotesi di un'agenzia specifica, riteniamo possa essere argomento di approfondimento e discussione per il futuro.

Tutela dei diritti, lotta alle discriminazioni

Riteniamo che uno degli obiettivi fondamentali delle politiche locali per i gruppi rom e sinti debba essere la tutela dei diritti fondamentali delle persone e la lotta contro le discriminazioni di cui questi gruppi sono oggetto.

Ciò implica anzitutto una presa di coscienza e un riconoscimento dell'esistenza del problema. Nelle parole della Corte di Strasburgo : *"in ragione delle loro vicissitudini e del loro perpetuo sradicamento, i rom costituiscono una minoranza sfavorita e vulnerabile che ha un carattere particolare ... Hanno quindi bisogno di una protezione speciale"* 8. Questa "protezione speciale" non costituisce una condizione di privilegio, ma uno strumento necessario a combattere i pregiudizi e gli stereotipi negativi di cui i rom sono vittime.

Diverse ricerche condotte nei paesi membri della Comunità Europea mostrano l'esistenza di un diffuso "antiziganismo" quale forma specifica di razzismo, che si manifesta, fra l'altro, come documenta l'ultimo rapporto dell' Eurobarometro⁹ , nel disagio, o nell'aperta ostilità di molti degli intervistati nei confronti della presenza di rom nel proprio quartiere. L'Italia, a questo riguardo, insieme alla Cecoslovacchia, mostra le percentuali più alte (il 47%). Un altro dato significativo, ripreso sempre dal rapporto dell' Eurobarometro, riguarda la disponibilità ad avere amici appartenenti alle comunità rom: in Italia quest'attitudine è presente solo nel 7% degli intervistati (si tratta, stavolta, di una delle percentuali più basse registrate nei Paesi membri).

Questi dati indicano un livello molto basso di contatti personali fra i rom e il resto della popolazione, riconducibile a diversi fattori, quali le condizioni di segregazione che i rom vivono in Italia come in altri paesi, le barriere linguistiche e culturali, la scarsa possibilità che i gruppi di maggioranza hanno di entrare in rapporto con individui appartenenti all'etnia rom sui luoghi di lavoro o a scuola.

Ciò conferma come anche la lotta al pregiudizio e allo stigma passi da quello che abbiamo individuato come il corso principale d'azione, il *mainstreaming* delle migliori politiche locali, vale a dire da una *presa in carico complessiva* della condizione dei gruppi rom e sinti, che prenda in considerazione le condizioni lavorative e scolastiche, l'abitare, i rapporti con i vicini e con i fornitori pubblici e privati di servizi.

Viceversa, va nella direzione opposta l'idea di qualche amministratore pubblico di arrivare alla regolazione della presenza dei nomadi sul territorio milanese attraverso la previsione di un *"numero chiuso"* di presenze. E' paradossale che talvolta questo tipo di proposte nasca a commento di dati come quelli segnalati dall' Eurobarometro. Per evitare che cresca il razzismo antizigano - si sostiene - è meglio evitare che vi siano troppi rom in città e nella provincia. E' difficile dire se in questo caso sia peggiore la malattia o la cura. Non si comprende come si possa prospettare una simile limitazione della libertà di movimento e di circolazione dei cittadini italiani di etnia rom. Né il discorso cambierebbe se si parlasse di rom di cittadinanza rumena o bulgara, giacché anche questi ultimi hanno lo stesso diritto, in quanto cittadini dell'Unione, di risiedere e circolare liberamente sul territorio di qualsiasi Paese membro; e neppure cambierebbe se si trattasse di rom non comunitari che soggiornano legittimamente nel nostro paese o che vi sono stati accolti come rifugiati e richiedenti asilo.

Ma - si dice - diversamente da altri gruppi, i rom sono malvisti non a causa di pregiudizi razzisti quanto per il modo in cui si comportano. L'anno scorso- prima che entrasse in vigore il decreto sull'emergenza rom - un amministratore locale descriveva in questi

8 Corte europea dei diritti dell'uomo, *Affaire Sampanis et autres c. Grece*, 5.6.2008.

9 European Commission, *Discrimination in the European Union: Perceptions, Experiences and Attitudes*, Special Eurobarometer 296, July 2008

termini la presenza di rom a Milano e provincia: *“Sul nostro territorio abbiamo 10.000 rom romeni che occupano abusivamente aree ed edifici, bivaccano, chiedono l’elemosina, si prostituiscono e delinquono”*. Dunque, non si tratterebbe di singoli e documentati casi di criminalità, da combattere con i mezzi ordinari di tutela della sicurezza e della legalità, ma di un intero gruppo etnico dedito al crimine.

Quel che preoccupa è questa attitudine – che attribuisce a un gruppo in quanto tale le qualità negative di alcuni degli individui che lo compongono - non è presente solo in semplici cittadini, ma viene amplificata dai mass media e, cosa ancora più grave, in più di un caso viene legittimata dalle pubbliche istituzioni. Ciò fa sì che la discriminazione di cui soffrono i rom non venga perseguita con la decisione necessaria. Come ha affermato Alvaro Gil-Robles, già Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa, *“ I sentimenti anti-rom sono radicati così profondamente in certe società che la discriminazione contro i Rom in aree quali il lavoro, la scuola, la casa, l’accesso ai luoghi pubblici, appare essere generalmente tollerata e non considerata illegale”*¹⁰. Le associazioni del tavolo rom ritengono per questo d’importanza strategica che gli attori pubblici si impegnino in un’azione di netto contrasto della discriminazione, a cominciare da quella istituzionale.

Un aspetto che non può essere trascurato: la promozione delle culture romani e sinta

La promozione sociale non sarebbe effettiva senza una valorizzazione della cultura dei rom e dei sinti. In altri termini, la promozione delle culture dei rom e dei sinti non è un aspetto accessorio della proposta da noi formulata. Non è un caso che su questo aspetto, trasversalmente, siamo più volte ritornati. La questione è così cruciale che vale la pena riprenderla ulteriormente. In tutti i Paesi europei è ben presente, e non a caso anche l’Unione Europea ha predisposto fondi dedicati appositamente a campagne di informazione sulle culture romani e zingane più in generale. La stessa legge regionale n 77/1989 della Regione Lombardia riconosce l’importanza della promozione e valorizzazione delle culture e delle tradizioni dei rom e dei sinti all’articolo 2 (obiettivi) al comma *d* e al comma *g*.

I diversi gruppi rom e sinti non necessariamente poveri, ma tutti i gruppi, indifferentemente, subiscono una forte discriminazione e su di loro pesano costanti pregiudizi atavici. Per garantire l’effettività di politiche di inserimento lavorativo e abitativo, bisogna insistere sulla promozione della loro cultura *lavorando sul contesto*, proponendo iniziative nelle scuole, nelle biblioteche comunali e nei teatri della città ambrosiana. Molti sono gli strumenti che si possono adottare, e i luoghi e i pubblici a cui ci si può rivolgere: campagne contro il razzismo antizigano; mostre; predisposizione di un museo o di una sala in un museo esistente; iniziative per il recupero della memoria dell’iscrizione di lunghissimo periodo di questi gruppi nella storia della nostra città; attività di confronto, incontro e conoscenza; commemorazione dell’olocausto.

Un criterio di successo: il coinvolgimento dei diretti interessati.

La nostra esperienza associativa, così come le indicazioni delle valutazioni sistematiche effettuate dall’OCSE monitorando diverse città europee, ci spingono a segnalare l’importanza cruciale della partecipazione dei rom e dei sinti nella formulazione dei

¹⁰ Final Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights, *On the human rights situation of the roma, Sinti and Travellers in Europe*, Strasbourg 15 February 2006.

progetti che li riguardano. La loro partecipazione come individui, ovviamente, ma anche come gruppi. La partecipazione dei destinatari non è un di più, o un riferimento ideale, ma un *requisito appropriato e necessario*, una *conditio sine qua non*. Questo perché nei confronti dei gruppi zingari non si tratta solo di lottare contro la loro esclusione sociale, ma anche e soprattutto di invertire processi di stigma e promuovere la convivenza con la società maggioritaria. E' fondamentale perciò promuovere il riconoscimento reciproco, anche rendendo più visibile la cultura dei rom, considerando la loro presenza un'opportunità e una ricchezza e non una fonte di disagi. In questa direzione vanno le politiche che creano dei dispositivi di dialogo e confronto fra i cittadini, compresi i cittadini rom e sinti. Vanno in questa direzione anche 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 ad un Istituto di *cultura sinta*).

In generale, non è di secondaria importanza ricordare che i gruppi zingari non richiedono innanzitutto la fornitura di beni e servizi ma in primo luogo il riconoscimento e il sostegno alle loro capacità individuali e collettive. I rom non possono essere assistiti, segregati e infantilizzati ma devono essere riconosciuti come individui competenti e, in quanto tali, interlocutori autorevoli con cui discutere finalità e mezzi da attuare e valutare. Questa logica vale per ciò che attiene l'inserimento lavorativo, il supporto alle micro imprese e società cooperative rom ma anche nelle forme di co-progettazione per gli interventi abitativi. 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, riconoscere le competenze dei rom e dei sinti, è permettere di fare dei passi nella direzione di un'autonomia possibile, con gradi sempre maggiori di indipendenza economica.

Tutto ciò richiede di garantire luoghi in cui rom e sinti possano prendere parola e rappresentarsi. 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. I casi più di successo in Italia lo confermano. 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 accompagnamento. Non solo sulla scelta della casa, ma anche sulla co-progettazione di itinerari professionali e dei luoghi di socialità. L'autorità locale ne è risultata rinforzata e non indebolita nell'interlocuzione continua con i destinatari dei suoi interventi.

Per maggiori informazioni:

Laura Gaggini
CGIL Milano, Corso di Porta Vittoria 43 - 20122 Milano
Tel 02 55025204 Fax 02 55025311 e-mail gagginil@libero.it

Elsa Mescoli
Caritas Ambrosiana, via San Bernardino 4 - 20122 Milano
Tel 02 76037262 Fax 02 76021676 e-mail rom.ambrosiana@caritas.it