

## **ROM E SINTI**



**POLITICHE POSSIBILI  
NELL'AREA METROPOLITANA  
DI MILANO.  
MODELLI E PROPOSTE.**



## **A cura del *Tavolo Rom* di Milano**

ACLI Provinciali di Milano Monza e Brianza

ARCI Milano

Associazione Nocetum onlus

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

Padri Somaschi di Milano

Upre Roma

---

Prima edizione: maggio 2010

Seconda edizione: aprile 2012



## INDICE

Indice .....	3
1. Chi siamo, come lavoriamo, qual è il nostro stile .....	7
2. Rom, sinti e caminanti a Milano e in provincia .....	8
3. L’Agenzia: uno strumento di regia pubblica per l’integrazione fra iniziative a sostegno delle capacità lavorative e interventi a sostegno dell’abitare.....	15
3.1 Opportunità e strumenti di sostegno alle capacità lavorative .....	17
3.1.1 Una pluralità di strumenti .....	18
3.1.2. Un’Agenzia per favorire l’accesso .....	19
3.1.3 Competenze e alleanze .....	20
3.1.4 Nei processi dell’economia produttiva.....	20
3.1.5 Indicazioni di metodo e di processo .....	21
3.2 Varietà di interventi a sostegno dell’abitare .....	21
3.2.1 L’abitare dei gruppi con mestieri itineranti .....	22
3.2.2 Microaree per gruppi omogenei basati su famiglie allargate.....	23
3.2.3 Edilizia Privata .....	25
3.2.4 Edilizia pubblica.....	26
3.2.5 Housing sociale .....	27
3.2.6 Recupero e manutenzione di cascine.....	27
3.2.7 Le baraccopoli .....	28
3.3 Indicazioni di metodo e di processo.....	30
3.3.1 Il superamento dei campi nomadi .....	30
3.3.2 I primi quattro campi da chiudere a Milano .....	31
3.3.3 Il superamento progressivo degli altri campi a Milano .....	32
3.3.4 Gli insediamenti abusivi e le baraccopoli.....	33
3.3.5 Il coordinamento fra enti locali e terzo settore e la scala metropolitana di azione dell’Agenzia.....	35
4. La mediazione .....	36
4.1 Mediazione in ambito scolastico .....	36
4.2 Mediazione in ambito sanitario .....	40
5. Il riconoscimento e la promozione culturale .....	44



## **1. CHI SIAMO, COME LAVORIAMO, QUAL È IL NOSTRO STILE**

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; queste associazioni di natura assai differente, da alcuni anni si confrontano sulla condizione dei gruppi rom e sinti nel territorio milanese e hanno elaborato molteplici proposte e progetti 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* ha visto la partecipazione di associazioni e gruppi di diretta espressione dei rom e dei sinti, e ha costantemente mantenuto uno stile di dialogo e di coinvolgimento attivo dei rom e i sinti con cui è entrato in relazione.

Nel corso di questi anni il *Tavolo Rom* ha organizzato momenti di studio e confronto con esperienze di intervento sociale e con amministratori locali di altre città sia italiane che europee, in uno spirito costruttivo di ascolto e apprendimento finalizzato a capire quali formule di politica pubblica possano aiutare a uscire da trattamenti emergenziali o ricorsivi.

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

Il presente documento è da intendersi come un contributo ragionato di proposte per l'elaborazione di politiche e interventi possibili per l'inclusione sociale dei rom e sinti a Milano, che vogliamo sottoporre alla discussione sia per ciò che riguarda il merito sia per gli aspetti di metodo - che riteniamo di non minore importanza.

## 2. ROM, SINTI E CAMINANTI A MILANO E IN PROVINCIA

Stabilire il numero esatto di rom, sinti e camminanti residenti a Milano e nella sua provincia è un'operazione complessa, in quanto deve tener conto da un lato della variabilità attualmente quotidiana delle zone in cui gruppi sgomberati da insediamenti abusivi cercano riparo (aree sia all'interno del capoluogo che in altre città della provincia) e dall'altro della molteplicità delle fonti; queste ultime non forniscono quasi mai informazioni identiche e spesso - come si vedrà più avanti - utilizzano unità di reperimento e analisi dei dati diverse (e comunque relative a indagini realizzate negli anni passati). Inoltre abitualmente vengono contate solo le persone che vivono in gruppo o sulla base della famiglia allargata, senza considerare tutti coloro che vivono in appartamenti.

Per quanto riguarda questo documento si utilizzeranno: le informazioni diffuse nell'ottobre 2008 dal Prefetto di Milano (Commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia) a seguito del censimento effettuato nei mesi precedenti; i dati forniti nelle due pubblicazioni dell'Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multietnicità (ORIM) curate da Maurizio Ambrosini e Antonio Tosi: *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti rom e sinti. Rapporto 2008*, Ismu Milano 2009 e *Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti Rom e Sinti in Lombardia, Rapporto 2006*, Ismu Milano 2007; alcuni aggiornamenti richiesti agli enti gestori dei campi regolari sul territorio milanese.

Il numero di rom e sinti residenti in Lombardia è stimato nelle pubblicazioni dell'Osservatorio intorno alle 13.000 unità; questa cifra, che comprende anche i rom che abitano in case (circa 1.400) e i "giostrai" (anch'essi circa 1.400) è stata elaborata sommando i dati forniti dai singoli comuni (che registrano complessivamente 241 insediamenti, con 8.496 abitanti) a calcoli operati proporzionalmente laddove non vi erano informazioni ufficiali.

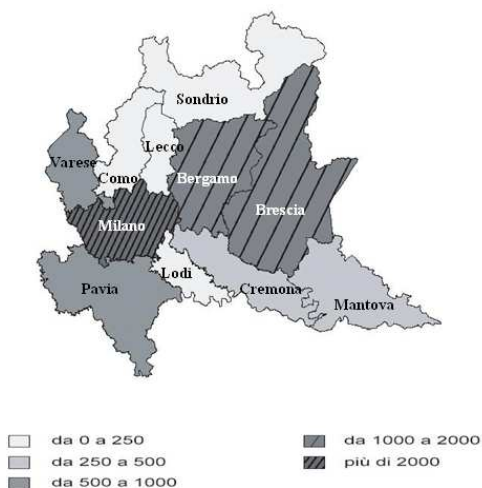


Figura 1. Fonte: Maurizio Ambrosini e Antonio Tosi, a cura di, *Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti Rom e Sinti in Lombardia, Rapporto 2006*, Ismu Milano 2007, p. 55.



La mappa rappresenta la distribuzione per province delle presenze: essa evidenzia una concentrazione più densa nella provincia di Milano (seguita da Bergamo e Brescia; Como, Lecco, Sondrio e Lodi sono invece le province meno interessate da insediamenti rom).

Il censimento della Prefettura registra una presenza di rom e sinti nella provincia di Milano pari a 3.562 unità, così suddivise tra capoluogo e provincia:

<b>Censimento campi</b>			
	<b>CENSITI</b>	<b>ADULTI</b>	<b>MINORI</b>
<b>CITTA' DI MILANO</b>	<b>2128</b>	<b>1228</b>	<b>900</b>
<b>PROVINCIA DI MILANO ESCLUSO CAPOLUOGO</b>	<b>1434</b>	<b>878</b>	<b>556</b>
<b>TOTALE</b>	<b>3562</b>	<b>2106</b>	<b>1456</b>

*Tabella 1. Fonte: Il Commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia, Censimento campi nomadi, Milano, ottobre 2008.*

È interessante notare che i numeri forniti dal censimento, operazione eseguita per rispondere al clima al limite della xenofobia e alle logiche securitarie che ne sono scaturite negli anni 2007-2008, hanno evidenziato in realtà una presenza di gran lunga inferiore sia a quella ipotizzata, sia a quella registrata dalle altre fonti che prendiamo qui in considerazione<sup>1</sup>. Si notino in proposito i seguenti dati (sia i totali che quelli suddivisi in merito alla tipologia di residenza, ovvero in campi - sia regolari che irregolari - in appartamenti, in roulotte, in insediamenti temporanei):

<b>Rom e sinti a Milano e provincia</b>					
	<b>TOTALE</b>	<b>CAMPI</b>	<b>IN APP.</b>	<b>GIOSTRAI</b>	<b>TEMP.</b>
<b>CITTÀ DI MILANO</b>	<b>4130</b>	<b>3680</b>	<b>150</b>	<b>300</b>	
<b>PROVINCIA DI MILANO ESCLUSO CAPOLUOGO</b>	<b>2201</b>	<b>1801</b>	<b>55</b>	<b>303</b>	<b>42</b>
<b>TOTALE</b>	<b>6331</b>	<b>5481</b>	<b>205</b>	<b>603</b>	<b>42</b>

*Tabella 2. Fonte: Maurizio Ambrosini e Antonio Tosi, a cura di, Vivere ai margini. Un'indagine sugli insediamenti Rom e Sinti in Lombardia, Rapporto 2006, Ismu Milano 2007.*

<sup>1</sup> La differenza riscontrata è legata senz'altro anche al fatto che le indagini sono state effettuate in anni diversi; questo elemento da solo non ci sembra che possa però giustificare interamente tale discrepanza, attribuibile a una pluralità di fattori (tra i quali per esempio la presenza di rom e sinti in tipologie abitative non ritenute – erroneamente - a loro proprie quali gli appartamenti, e la riluttanza di molte di queste persone a dichiarare la propria appartenenza a uno di questi gruppi etnici per lo stigma che ciò comporterebbe).

Per quanto riguarda la suddivisione tra insediamenti regolari e irregolari di rom e sinti, i dati rilevati dalla Prefettura registrano una presenza di 1.868 rom residenti nei secondi, distribuiti come segue tra capoluogo e provincia:

<b>Censimento campi ABUSIVI</b>			
	<b>CENSITI</b>	<b>ADULTI</b>	<b>MINORI</b>
<b>CITTA' DI MILANO</b>	<b>797</b>	<b>498</b>	<b>299</b>
<b>PROVINCIA DI MILANO ESCLUSO CAPOLUOGO</b>	<b>1071</b>	<b>649</b>	<b>422</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1868</b>	<b>1147</b>	<b>721</b>

Tabella 3. Fonte: Il Commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia, *Censimento campi nomadi*, Milano, ottobre 2008.

La ricerca dell'*Osservatorio Regionale per l'integrazione e la multiethnicità* stima un numero di circa 1.272 persone rom residenti in campi irregolari nel territorio della provincia di Milano, ai quali si sommano i 1.990 del capoluogo, per un totale di 3.320 persone (anche in questo caso il censimento registra un numero largamente inferiore alle stime). A queste stime sugli abitanti corrisponde un numero di insediamenti pari a 53 nella provincia di Milano e a 32 sul territorio del capoluogo<sup>2</sup>.

In merito alla specifica dei dati sulle presenze in insediamenti abusivi sul territorio provinciale (escluso il capoluogo) fornita nei documenti diffusi dalla Prefettura di Milano, si evidenzia la disponibilità del dato relativo non al numero di campi abusivi, bensì al numero di comuni maggiormente interessati (34), e di quelli con insediamenti di gruppi itineranti o presenze limitate (25). Sul territorio della città di Milano sono invece censiti 18 insediamenti abusivi<sup>3</sup>.

Relativamente ai campi regolari, la situazione nella provincia di Milano secondo i dati forniti dal censimento della Prefettura è la seguente:

<b>Censimento campi REGOLARI o AUTORIZZATI</b>			
	<b>CENSITI</b>	<b>ADULTI</b>	<b>MINORI</b>
<b>CITTA' DI MILANO</b>	<b>1331</b>	<b>730</b>	<b>601</b>
<b>PROVINCIA DI MILANO ESCLUSO CAPOLUOGO</b>	<b>363</b>	<b>229</b>	<b>134</b>
<b>TOTALE</b>	<b>1694</b>	<b>959</b>	<b>735</b>

Tabella 4. Fonte: Il Commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia, *Censimento campi nomadi*, Milano, ottobre 2008.

<sup>2</sup> Al di fuori dei campi regolari le aree hanno caratteristiche molto varie: alcune sono di proprietà dei rom stessi, ma si tratta di terreni agricoli dove non è possibile edificare; altre sono aree sia pubbliche che private occupate in modo abusivo e quindi ad alto rischio di sgombero.

<sup>3</sup> I numerosissimi sgomberi ordinati dal vicesindaco Riccardo De Corato nel periodo successivo al censimento, hanno ridisegnato e ridisegnano quotidianamente la mappa degli insediamenti irregolari sul territorio cittadino. Basti pensare all'area della ex fabbrica di via Rubattino, sgomberata nello scorso novembre, o a quella sotto il cavalcavia Bacula, destinazione di ricorrenti sgomberi e nuovi insediamenti. Nel solo 2010, al 16 aprile, sono stati effettuati a Milano 65 sgomberi.

Le 363 persone censite come residenti in campi regolari o autorizzati nella provincia di Milano (escluso il capoluogo) sono distribuite all'interno di 9 aree<sup>4</sup>, in altrettanti comuni<sup>5</sup>. Si tratta per la stragrande maggioranza di rom italiani (82% secondo i dati del censimento) e per la restante parte di rom provenienti da Paesi non appartenenti alla Comunità Europea. La ricerca dell'Osservatorio non fornisce dati specifici sulla cittadinanza dei rom residenti nella provincia e nel comune di Milano, ma dalle indicazioni che essa dà a proposito della situazione sul territorio lombardo evidenziamo che più della metà degli abitanti dei campi regolari sono italiani (57%), mentre gli stranieri costituiscono il 65,6% degli abitanti di insediamenti irregolari.

I 1.331 rom residenti in aree comunali nella città di Milano sono distribuiti in 12 campi, come evidenziato nella mappa sottostante<sup>6</sup>:

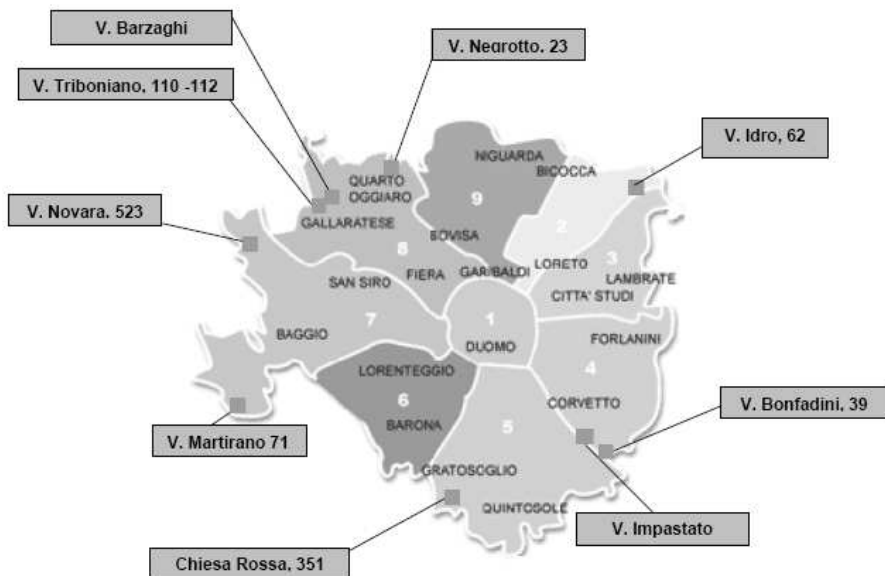


Figura 2. Fonte:

<http://www.milano.istruzione.lombardia.it/intercultura/materiali/NOMADI/MAPPA%20CAMPI%20NOMADI%20MILANO.doc>

<sup>4</sup> Il dato è fornito dal *Censimento campi nomadi* del Commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia, ma è necessario aggiungere una unità che corrisponde a un'area attrezzata nell'agosto 2009 nel comune di Pioltello per la sosta temporanea (si prevedevano sei mesi, già però quasi trascorsi) di 8 famiglie rom: si tratta di persone che risiedevano precedentemente - insieme a moltissime altre - nella Cascina Bareggiate, non lontana dalla zona e sgomberata poco prima (cfr. Comune di Pioltello, *Ordinanza del Commissario per l'emergenza nomadi del 1° agosto 2009*).

<sup>5</sup> Bollate, Buccinasco, Busnago, Grezzago, Limbiate, Lissone, Paterno Dugnano, Rho, Seveso.

<sup>6</sup> I campi di via Novara, Via Triboniano e Via Barzagli sono divisi ciascuno in più aree. Alla mappa è stato aggiunto il campo di Via Impastato, originariamente non indicato.

Di questi 12 campi comunali, 6 campi sono abitati da cittadini italiani (rom harvati, rom abruzzesi e sinti piemontesi), 3 da rom extracomunitari con regolare permesso di soggiorno (rom bosniaci, rom kosovari, rom macedoni), 3 da rom comunitari della Romania. Queste informazioni, ricavate dalla conoscenza diretta da parte degli enti gestori dei residenti nei campi rom comunali, possono essere accostate alle percentuali relative alla cittadinanza delle persone residenti nei campi regolari sul territorio milanese rilevate dal Censimento della Prefettura, che sono le seguenti: il 44% sono rom italiani, il 37% rom comunitari e il 19% rom extracomunitari.

La presenza all'interno dei campi rom regolari nel comune di Milano è registrata dal censimento nella tabella sottostante che indica: il totale dei residenti, il numero tra di essi di donne, uomini e minori, la registrazione per fasce d'età di questi ultimi e la suddivisione per cittadinanza italiana, comunitaria o extracomunitaria:

**Censimento campi nomadi regolari  
in comune di MILANO**

Denominazione Campo	CENSITI	ADULTI	M.	F.	MINORI	Meno di 14 anni		Più di 14 anni		NAZIONALITÀ		
						M.	F.	M.	F.	IT.	COM.	EXTRA.
TRIBONIANO 212 AREA I	164	86	44	42	78	32	28	11	7	0	184	0
TRIBONIANO 210 AREA 4	51	20	11	9	31	9	17	1	4	3	4	44
IMPASTATO	28	22	11	11	6	5	0	0	1	28	0	0
NEGROTTO	79	49	26	23	30	14	12	4	0	79	0	0
BONFADINI	101	61	30	31	40	16	17	5	2	101	0	0
BARZAGHI Area 2	103	48	24	24	55	23	25	4	3	17	86	0
BARZAGHI Area 3	239	119	58	61	120	56	47	13	4	0	239	0
MARTIRANO	108	65	33	32	43	17	17	5	4	90	2	16
CHIESA ROSSA	156	100	45	55	56	24	14	8	10	155	1	0
IDRO	115	64	30	34	51	17	25	6	3	114	1	0
VIA NOVARA 523 - KOSSOVARI	92	50	30	20	42	21	9	7	5	0	1	91
VIA NOVARA 523 - MACEDONI	95	46	24	22	49	30	9	5	5	0	0	95
<b>TOTALI</b>	<b>1331</b>	<b>730</b>	<b>366</b>	<b>364</b>	<b>601</b>	<b>264</b>	<b>220</b>	<b>69</b>	<b>48</b>	<b>587</b>	<b>498</b>	<b>246</b>

Tab. 5. Fonte: Il Commissario straordinario per l'emergenza nomadi in Lombardia, *Censimento campi nomadi*, Milano, ottobre 2008.

Un confronto con gli enti gestori dei campi in questione permette di aggiornare i numeri relativi alle presenze come segue<sup>7</sup>:

<b>Presenze campi regolari Milano – aprile 2010</b>					
DENOMINAZIONE CAMPO	TOTALE	ADULTI	M.	F.	MINORI
TRIBONIANO 212 AREA I	176	98			78
TRIBONIANO 210 AREA 4	46	21			25
IMPASTATO	35	26	19	16	9
NEGROTTO	67	47			20
BONFADINI	129				
BARZAGHI AREA 2	126	63			63
BARZAGHI AREA 3	166	43			83
MARTIRANO	87	51			36
CHIESA ROSSA	176	126	92	84	50
IDRO	166				
VIA NOVARA 523: KOSSOVARI	84	40			44
VIA NOVARA 523: MACEDONI	103	52			51
TOTALI	1361				

Tab. 6. Fonte: Enti gestori dei campi nomadi a Milano.

In sintesi, a partire dagli anni '80 il Comune di Milano ha allestito diversi campi per l'accoglienza dei rom e dei sinti presenti sul proprio territorio: i primi destinati a gruppi di cittadinanza italiana, i più recenti attrezzati per trovare una collocazione ai gruppi provenienti dai Paesi dei Balcani e dalla Romania.

Se le condizioni di vita dei campi abusivi sono spesso al limite dell'umano, anche alcuni dei campi regolari non versano in condizioni migliori. Nella maggior parte dei casi le condizioni igienico-sanitarie sono disastrose, mancando fogne, servizi igienici, docce, ecc. Spesso si configura un sovraffollamento rischioso. In questo contesto la situazione più delicata interessa i minori per la difficoltà di frequenza scolastica, per la promiscuità in cui vivono e per la presenza di situazioni di illegalità nelle quali facilmente possono essere coinvolti.

<sup>7</sup> I dati dei campi Triboniano, Impastato, Barzaghi, Chiesa Rossa, Negrotto, Martirano e via Novara sono forniti dagli enti gestori; i dati relativi agli altri campi, marcati in corsivo, sono stati ricavati dalle informazioni presentate dalle organizzazioni all'inizio del 2008 in fase di partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione della gestione dei campi.

Nei confronti dei rom si ripropone il tema del trattamento differenziale riservato ad alcuni gruppi sulla base della loro appartenenza a una minoranza priva di peso politico, e in quanto tale considerata non pienamente titolare dei diritti umani universalmente riconosciuti. Così si verificano situazioni nelle quali vengono allestite strutture prive dei requisiti minimi di vivibilità, trasgredendo le più elementari norme che lo Stato stesso si dà. Un esempio tra tutti: i moduli abitativi messi a disposizione all'interno dei campi spesso non presentano i requisiti per il rilascio del certificato di idoneità alloggiativa, necessario per l'ottenimento di alcuni documenti indispensabili per l'inserimento sociale, tra cui il permesso di soggiorno per lavoro o per ricongiungimento familiare.

### **3. L'AGENZIA: UNO STRUMENTO DI REGIA PUBBLICA PER L'INTEGRAZIONE FRA INIZIATIVE A SOSTEGNO DELLE CAPACITÀ LAVORATIVE E INTERVENTI A SOSTEGNO DELL'ABITARE**

Nell'ottica dell'auspicata e annunciata fuoriuscita dai campi della maggior parte delle famiglie rom residenti a Milano, e vista l'esigenza di rispondere alle problematiche legate agli insediamenti spontanei sul territorio, si rende impellente la necessità per le persone rom di accedere anche a tipologie abitative differenti dal campo e, *insieme*, di acquisire e rendere stabile la capacità di sostenere nuove forme dell'abitare, attraverso un percorso di inserimento lavorativo o di regolarizzazione della posizione lavorativa già occupata. Negli anni abbiamo imparato che qualsiasi intervento nei confronti dei rom deve avere sempre almeno due gambe, deve cioè fondarsi sull'asse dell'abitare e sull'asse del lavoro, pensati congiuntamente.

Il forte stigma subito da moltissime persone appartenenti a gruppi rom, l'attuale posizionamento di questi gruppi al margine delle realtà cittadine, sia dal punto di vista territoriale (ovvero relativamente alla collocazione dei campi) che per quanto concerne l'accesso ai servizi (reso difficoltoso da una non conoscenza di questi ultimi e da una diffidenza reciproca tra servizi e gli utenti rom), rende a nostro parere necessaria la programmazione e la successiva attuazione di uno strumento di accompagnamento e mediazione un'*Agenzia*, che aiuti a muoversi all'interno della rete sociale cittadina e dei suoi servizi.

L'accompagnamento è uno degli strumenti prioritari per il successo degli interventi con molte *fascie deboli*, e la pratica della *mediazione* è necessaria con le persone rom, così come la garanzia di un supporto affinché le famiglie e i singoli cittadini rom accedano alle risorse territoriali e trovino soluzione ai conflitti nei quali di volta in volta possono venire a trovarsi.

Attività di mediazione significa, in questo caso, allocare personale esperto negli ambiti menzionati del lavoro e dell'abitare, operatori che già hanno stabilito un rapporto di fiducia con i rom che hanno vissuto nei campi o nelle baraccopoli. Significa pertanto prevedere risorse adeguate e - non ultimo - garantire visibilità all'*Agenzia* e al suo ruolo, legittimandolo e sostenendolo.

Il principale obiettivo dell'*Agenzia* deve essere *sostenere le capacità e l'autonomia delle persone* romani; autonomia che nella maggior parte dei casi, per essere raggiunta, necessita di un percorso graduale nei rapporti con le realtà dell'abitare e del mondo del lavoro anche attraverso la valorizzazione e la promozione delle competenze lavorative di ogni rom. Il percorso può attuarsi solo mettendo in atto una *pluralità di strumenti*, che permettano una fuoriuscita dalle logiche uniformanti degli interventi sociali abitualmente rivolti ai rom.

La struttura qui ipotizzata deve, avere una forte *regia pubblica* e, data la complessità, coinvolgere *tutte le forze interessate* al fine di stringere un'alleanza che metta in campo in maniera congiunta le diverse competenze. L'obiettivo è quello di una *presa in carico complessiva* - e non frammentata fra diversi uffici e competenze - delle

varie problematiche familiari, l'accompagnamento sociale *continuo e non episodico*, la *mediazione dei conflitti* e il *pronto intervento* a fronte di eventuali tensioni e incomprensioni. L'esperienza ha dimostrato come gli interventi con una maggiore probabilità di riuscita si strutturano lungo una multidimensionalità che tiene conto delle persone cui sono rivolti, del territorio interessato, delle reti che potranno di volta in volta essere attivate o rinforzate.

Siamo consapevoli che l'istituzione di una struttura *ad hoc*, rivolta a una categoria di persone definite "eticamente", presenta una serie di problematiche e criticità, ma nello stesso tempo riteniamo necessario affrontare la specificità delle situazioni in cui versano moltissimi gruppi rom attraverso uno strumento mirato che può essere aperto a una ridefinizione progressiva, prevedendo anche target diversi, senza per questo contraddire la necessità di azioni più intense ed estese a supporto degli svantaggi dei gruppi rom.

L'istituzione di un'Agenzia di questo tipo, con aree e strumenti di intervento da definire nello specifico, è in linea con le numerose raccomandazioni e normative europee in materia di integrazione delle popolazioni rom, delle quali riportiamo qui alcuni passaggi cruciali:

- le politiche per l'inclusione dei rom sono maggiormente efficaci quando specificamente mirate, e allo stesso tempo finalizzate all'inclusione dei rom nella società maggioritaria<sup>8</sup>;
- gli stati devono progettare, sviluppare, implementare e valutare le iniziative politiche di inclusione dei rom in stretta cooperazione con le autorità regionali e locali. Queste autorità giocano un ruolo chiave nell'implementazione pratica delle politiche<sup>9</sup>;
- il coinvolgimento della società civile è riconosciuto come vitale sia per la mobilitazione delle competenze che per la diffusione di conoscenze necessarie per sviluppare un dibattito pubblico e una responsabilità nel processo politico<sup>10</sup>;
- l'efficacia delle politiche è incrementata dal coinvolgimento delle persone rom in ogni stadio del processo<sup>11</sup>;
- gli stati membri, tenendo in considerazione i legami potenzialmente sinergici tra le politiche dell'abitare e altre politiche sociali che concernono l'accesso al

---

<sup>8</sup> *Council Conclusions on Inclusion of the Roma*, 2947th Employment, Social policy, Health and Consumer affairs Council meeting, Luxembourg, 8 June 2009, punto 3.

<sup>9</sup> Common Basic Principles on Roma Inclusion, Principle n° 8, *Council Conclusions on Inclusion of the Roma*, 2947th Employment, Social policy, Health and Consumer affairs Council meeting, Luxembourg, 8 June 2009.

<sup>10</sup> Id., Principle n° 9.

<sup>11</sup> Id., Principle n° 10.



welfare, al lavoro, alla salute e all'educazione, devono incoraggiare le autorità locali, a ogni livello, ad adottare approcci e politiche globali<sup>12</sup>;

- gli stati membri devono assicurare che, nel contesto generale delle politiche abitative, siano sviluppate politiche integrate e appropriate mirate ai rom. Gli stati membri devono assegnare mezzi appropriati per l'implementazione delle politiche menzionate (...) <sup>13</sup>;
- gli stati membri devono fare del miglioramento delle condizioni abitative dei rom una delle aree prioritarie per l'azione. Devono proporre opportunità eque per i rom riguardo l'accesso ai mercati di proprietà pubblica o privata, in particolare attraverso politiche non discriminatorie e criteri per l'allocazione di alloggi, e attraverso una rete legale e politica consistente a livello nazionale e legata alle autorità locali, poiché esse hanno la primaria responsabilità sulle questioni abitative<sup>14</sup>;
- laddove in media le comunità rom fanno fronte a livelli inaccettabilmente alti di disoccupazione, misure specifiche sono richieste per facilitare l'accesso al lavoro (...) <sup>15</sup>.

Prima di entrare nel merito della specificità delle azioni - sul piano dell'inserimento lavorativo e abitativo - portiamo a esempio dell'efficacia di uno strumento così concepito l'esperienza del Comune di Torino (uno tra altri). In questa città il progetto *Abit-azioni (Un ponte fra il socioassistenziale e il mercato)* ha legato un fondo di finanziamento per l'inclusione sociale per i rom (ottenuto con il bando Ferrero) a *Locare*, l'Agenzia di intermediazione alloggi convenzionata, del comune di Torino che dà contributi agli inquilini, nonché agevolazioni e contributi a fondo perduto ai proprietari. Il progetto ha permesso di ricorrere per l'inserimento abitativo non solo all'edilizia popolare, ma anche al mercato libero, grazie a una politica della casa rivolta a far incontrare la domanda e l'offerta. Il meccanismo messo in atto consentiva inoltre di intraprendere, dopo la fase di regolarizzazione, un inserimento lavorativo.

Entriamo ora nel merito delle pratiche che a nostro avviso dovrebbe svolgere l'Agenzia.

### **3.1 Opportunità e strumenti di sostegno alle capacità lavorative**

L'Agenzia che proponiamo di istituire dovrebbe lavorare sempre in maniera congiunta sull'asse dell'abitare e sull'asse del lavoro, in modo da fornire un sostegno

---

<sup>12</sup> *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe*, Adopted by the Committee of Ministers on 23 February 2005 at the 916th meeting of the Ministers' Deputies, punto 29.

<sup>13</sup> Id. punto 1.

<sup>14</sup> Id. punto 28.

<sup>15</sup> *European Parliament resolution of 31 January 2008 on a European strategy on the Roma*, punto I.

reale all'autonomia delle persone. Per ciò che attiene al sostegno delle capacità lavorative delle persone, le competenze dell'Agenzia dovrebbero essere relative a più ambiti, dall'aiuto nella formulazione di un bilancio delle competenze sino alla formazione, dal sostegno alla piccola imprenditoria fino al supporto alle agenzie sia pubbliche (centri per l'impiego territoriali) sia private, che si occupano dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

### **3.1.1 Una pluralità di strumenti**

Per l'inserimento lavorativo, così come per le politiche abitative, non si possono in alcun modo generalizzare le esigenze e le competenze di uno specifico gruppo o individuo. Le esperienze intraprese a Torino, Mantova, Firenze, Reggio Calabria ci portano al contrario a dedurre che differenziare gli strumenti di inserimento lavorativo permette di contenere i costi complessivi e di ridurre i rischi di insuccesso delle risorse impegnate. Facciamo alcuni esempi di peculiarità e azioni auspiccate:

- Molti rom provenienti dall'Est Europa lavorano abitualmente nell'edilizia; per loro sarebbe possibile favorire l'accesso a una occupazione regolare in questo campo mettendoli in contatto con le agenzie per il lavoro già presenti e con gli istituti della bilateralità del settore edile diffusi capillarmente sul territorio, in modo da favorire l'accesso alle risorse formative, di orientamento e di ricerca lavoro già presenti sul territorio milanese.
- Molti rom cittadini italiani hanno sviluppato nel tempo discrete attitudini imprenditoriali, realizzando piccole attività artigianali e imprese familiari di servizi. In alcuni casi, tuttavia, si sono collocati in nicchie produttive che, stante i cambiamenti tecnologici e del mercato, hanno esaurito – o quasi – la loro redditività. In altri casi il settore è dinamico e continua a offrire potenzialità di lavoro, ma sarebbe necessario un supporto a livello di marketing, come nel caso delle ditte di derattizzazione o di specializzazione professionale quale la 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 formazione professionale e dalle Associazioni imprenditoriali.
- Sappiamo, inoltre, che molte donne sinte e rom hanno intrapreso percorsi lavorativi con successo, sia nel lavoro domestico sia nelle imprese di servizi alla persona o nella ristorazione. Queste opportunità potrebbero essere estese a un numero maggiore di donne; a questo scopo risulta assai importante poter negoziare con i datori di lavoro dei contratti part-time, ma anche accompagnare e supportare sul piano formativo le donne che vogliono intraprendere questa strada.

- Vi sono, poi, gruppi dalle 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.
- Una particolare attenzione, con percorsi di accompagnamento mirato, dovrebbe essere rivolta ai giovani rom ancora minorenni (16-18 anni) che, terminata la scuola dell'obbligo, si affacciano al mercato del lavoro. Dal successo delle prime esperienze lavorative dipende spesso un inserimento stabile e qualificato nel mercato del lavoro durante l'età adulta.
- In ultimo, la promozione mirata del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione per i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni (art. 48, Dlgs 276/03), grazie all'alternanza scuola-lavoro, potrebbe rappresentare un utile strumento per arginare il fenomeno dell'abbandono scolastico.

### ***3.1.2. Un'Agenzia per favorire l'accesso***

I rom spesso non riescono ad accedere ai servizi disponibili per sostenere l'occupazione, questi servizi infatti sono tradizionalmente poco permeabili alle richieste delle persone rom, ed è questa la ragione per cui diviene importante favorirne, con interventi ad hoc, l'accesso. Non si tratta perciò di istituire nuovi servizi, ma di favorire una mediazione efficace per permettere a tutti di accedervi e di usufruire di risorse comuni. Inoltre sappiamo bene che nei confronti dei rom pesano stereotipi negativi molto rilevanti, e risulta cruciale accompagnare a livello pubblico il rapporto fra queste persone e le organizzazioni competenti.

Occorre inoltre attivare una conoscenza specifica del mercato del lavoro provinciale nel suo insieme: l'offerta formativa, la rete di servizi territoriali, le agenzie pubbliche e private, la Camera di Commercio e le Parti Sociali, le Associazioni Datoriali e le Associazioni Sindacali dei lavoratori. Questo sia per orientare che per sviluppare progetti mirati con singole realtà. Un elemento interessante di incrocio tra volontà pubblica e mondo del lavoro è relativo alle aziende municipalizzate che potrebbero essere di grande supporto per iniziare progetti possibili e sostenibili, mostrando così anche ad altri la fattibilità dell'inserimento lavorativo e del lavoro con rom e sinti, anche per la gestione delle commesse delle amministrazioni comunali.

### **3.1.3 Competenze e alleanze**

Le aree di intervento principali sono: l'accesso al lavoro, la regolarizzazione delle posizioni occupate, la cooperazione, l'auto-imprenditorialità e la formazione lavorativa.

Per ciascuna area si rendono necessarie alleanze e protocolli di intesa con enti e interlocutori locali tra cui Confcooperative, Camera di commercio, Lega delle cooperative, A.P.A.M Associazione provinciale albergatori Milano, Scuola di formazione edile ESEM... al fine di assicurare il successo alle azioni, delle quali l'Agenzia garantirà gli interventi di mediazione, la gestione e il supporto agli inserimenti attuati.

Nello specifico essa dovrà:

- garantire un accompagnamento ai servizi per l'impiego, attivando competenze utili alla progettazione individuale;
- accompagnare a una formazione professionale che abbia caratteristiche di immediata fruibilità, utilizzando esperienze quali le borse lavoro o i tirocini finalizzati;
- promuovere la formazione e l'inserimento di mediatori culturali nei servizi territoriali legati al lavoro;
- promuovere la nascita di esperienze di autoimprenditorialità o la costituzione di cooperative, sostenendo e recuperando competenze ed esperienze già esistenti: lavori edili, recupero bancali, montaggio stand e fiere, piccole manutenzioni... Di particolare interesse possono anche essere servizi quali i trasporti, sia individuali che collettivi es. scuola bus...;
- prestare grande attenzione a percorsi lavorativi e formativi per l'inserimento delle donne, sostenendo e sviluppando anche le esperienze di microimprenditorialità già presenti nelle comunità rom.

Nella rete di interlocutori dell'Agenzia, i servizi per l'impiego e le agenzie per il lavoro promuoveranno i loro servizi, e le realtà del privato sociale coinvolte metteranno a disposizione strutture di mediazione e operatori già attivi tra le comunità rom e sinte, della Provincia di Milano.

### **3.1.4 Nei processi dell'economia produttiva**

Nel merito invece della formazione al lavoro si pensa ad almeno due ambiti di attività, a titolo esemplificativo, quali il settore edile e quello alberghiero o dei servizi.

I percorsi formativi devono prevedere l'acquisizione di contenuti professionali specifici, tuttavia è necessario far precedere la formazione da un accordo preventivo con le organizzazioni imprenditoriali quali Assinpredil e Fiavet alberghi, (oltre ai sopra citati), accordo da stabilire attraverso l'Agenzia, per assicurare "sbocchi" di assunzione qualora l'esperienza formativa risulti positiva.

Si intende infine sostenere e promuovere, le esperienze di autoimprenditorialità attraverso il sostegno all'impresa nelle diverse forme: cooperativa, azienda, singolo artigiano..., nella ricerca di soluzioni logistiche, nella ricerca di strumenti finanziari e nel sostegno alla ricerca di sbocchi commerciali.

Esistono alcune esperienze già messe in atto quali una cooperativa di servizi e piccole manutenzioni, una lavanderia, attività di recupero, riparazione e produzione di bancali, attività sartoriali e attività tradizionali legate al piccolo commercio e all'artigianato. In questa direzione è importante ricordare come anche la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 marzo 2010 sul secondo vertice europeo sui Rom "invita la Commissione a garantire che lo strumento di microfinanziamento di recente adozione sia accessibile ai Rom, al fine di sostenere la loro integrazione nel mercato del lavoro".

### ***3.1.5 Indicazioni di metodo e di processo***

Nella nostra esperienza abbiamo verificato che i rom e i sinti, così come ogni persona, sono portatori di competenze e di capacità proprie prima ancora che di bisogni e problemi, e riteniamo che qualsiasi politica attiva debba partire dalle potenzialità e dalle aspirazioni di ciascun individuo coinvolto: le culture di questi gruppi possono costituire una leva importante di inserimento professionale, ma non si può pensare a inserimenti e sostegni all'imprenditoria familiare solo nel campo dei mestieri tradizionali. Qualsiasi progetto di politica attiva del lavoro deve essere dunque costruito attraverso un ascolto e un'interlocuzione diretta con i sinti e i rom, garanzia fondamentale di continuità e successo. Molti ostacoli all'occupazione sono dati dal pregiudizio e dallo stigma che discrimina le persone rom e sinte, e che le costringe a nascondere la loro appartenenza; è perciò fondamentale che le autorità promuovano azioni incisive per lottare contro le discriminazioni e il pregiudizio: un'Agenzia così istituita, con un ruolo di mediazione visibile e costantemente ribadito, agirebbe anche in questa direzione.

### **3.2 Varietà di interventi a sostegno dell'abitare**

Nel suo operare l'Agenzia deve realizzare una presa in carico complessiva delle persone e abbinare a interventi sul piano lavorativo sempre e comunque iniziative sul piano dell'abitare. La forza della nostra proposta risiede proprio nel tenere congiunti questi interventi, articolandoli a partire da un ascolto e un accompagnamento delle persone, nella loro irriducibile specificità.

L'Agenzia dovrebbe predisporre sul piano tecnico una serie di interventi che le diverse amministrazioni comunali possano poi realizzare a favore dei gruppi rom e sinti: gruppi assai diversi, per cui nessun singolo strumento può essere efficace. È proprio dalla sua articolazione che questa proposta trae la sua forza.

### ***3.2.1 L'abitare dei gruppi con mestieri itineranti***

Occorre prevedere delle Aree di transito attrezzate per la sosta temporanea di unità abitative mobili occupate da famiglie appartenenti alle minoranze dei rom, dei sinti e dei caminanti.

Un piano delle aree attrezzate per la sosta temporanea, per i Comuni nella provincia di Milano andrebbe predisposto in sede politica e coordinato dall'Agenzia, che avrebbe anche il compito di informare sulla disponibilità di posti liberi per coloro i quali praticano mestieri itineranti, sulla falsa riga del modello francese.

Le aree di transito attrezzate per la sosta temporanea devono essere dotate delle opere di urbanizzazione primaria, di cucina, di servizi igienici, di lavanderia e di docce installati in ciascuna piazzola, di acqua potabile e di spazi necessari per la sosta di roulotte o camper; devono essere costruite con modalità che ne consentano l'uso in forma privata e nella stagione invernale, senza che le persone che vi abitano debbano uscire dall'unità abitativa; devono essere dotate di spazi verdi attrezzati con area giochi per i bambini, contenitori per rifiuti solidi urbani, sistemi di messa in sicurezza degli impianti. Inoltre le aree devono essere dotate di zone adibite a parcheggio e di spazi al coperto per favorire la socialità durante la stagione invernale. Ogni area deve essere ubicata in luoghi che evitino qualsiasi emarginazione urbanistica, e che facilitino l'accesso ai servizi pubblici e la partecipazione delle persone alla vita sociale. Un regolamento comunale deve stabilire i contributi economici necessari per la gestione, la pulizia e la manutenzione dell'area.

In mancanza di una specifica area di transito, o qualora essa non abbia posti disponibili riteniamo - ovvio ma non per questo scontato - che debba essere sempre consentita la sosta temporanea con caravan e autocaravan alle persone appartenenti alle minoranze dei rom, dei sinti e dei caminanti alle medesime condizioni previste per chiunque, dalle norme che regolano la circolazione stradale. Ricordiamo inoltre che non può essere imposto da autorità regionali o locali, il divieto in via generale e permanente, alla sosta temporanea di persone appartenenti alle minoranze dei rom, dei sinti e dei caminanti nell'ambito di aree pubbliche in cui è consentita la sosta dei veicoli.

Riteniamo rilevante ricordare l'importanza che nei regolamenti comunali sugli spettacoli viaggianti - adottati in applicazione della legge 18 marzo 1968 n. 337, ovvero per la disciplina dei mestieri girovagi - siano previste aree di transito attrezzate per la sosta temporanea di unità abitative mobili, destinate ad alloggiare famiglie appartenenti alle minoranze dei rom, dei sinti e dei caminanti che svolgono attività lavorative tradizionali collegate agli spettacoli viaggianti e ai mestieri girovagi. Gli stessi regolamenti di fatto devono prevedere proroghe al limite massimo dello stazionamento anche dopo la conclusione dello spettacolo, nei casi in cui la proroga sia necessaria al fine di consentire la regolare conclusione dell'anno scolastico ai minori che regolarmente frequentano gli istituti scolastici in quel luogo.

Ugualmente è importante che siano pianificate aree per la sosta temporanea con unità abitative mobili delle persone appartenenti alle minoranze dei rom, dei sinti e

dei caminanti che esercitino l'artigianato e la vendita dei prodotti nei settori delle lavorazioni artistiche, tradizionali e dell'abbigliamento su misura. Dotare la città di tali infrastrutture permetterebbe di offrire reali opportunità abitative e lavorative per quanti praticano i mestieri itineranti, togliendoli da situazioni marginali e a volte semi clandestine.

Infine, un piano per la valorizzazione e la promozione delle minoranze rom, sinti e caminanti deve anche prevedere per le persone che abitano su unità abitative mobili il diritto di *ritrovarsi* temporaneamente su un medesimo terreno per motivi religiosi o familiari o culturali. Sappiamo che la Missione evangelica zigana ha spesso lamentato di non potersi riunire per ragioni religiose a Milano, laddove la celebrazione di una processione o di un funerale o di altri momenti religiosi e di culto dovrebbero sempre essere possibili.

### ***3.2.2 Microaree per gruppi omogenei basati su famiglie allargate***

Per microarea è da intendersi un terreno di proprietà privata o pubblica, in cui abita una singola famiglia allargata, composta abitualmente da 30/40 persone. L'Agenzia dovrebbe coordinare alcuni strumenti finalizzati a sostenere i gruppi e le famiglie che intendono acquistare i diritti di proprietà delle aree in cui già risiedono o potrebbero risiedere. Nulla vieta che i contributi e le agevolazioni finanziarie, bancarie e fiscali previsti dalle norme statali, regionali e locali in favore delle locazioni e dell'acquisto di immobili da adibire a prima casa, possano estendersi anche a unità abitative mobili e ai terreni da adibire a microaree nel rispetto delle normative urbanistiche vigenti.

L'Agenzia, di concerto con la Regione, potrebbe attingere ai fondi strutturali europei specificamente stanziati per migliorare le condizioni abitative dei rom, e prevedere così agevolazioni e contributi finanziari per la ristrutturazione o il risanamento igienico-sanitario delle microaree.

Qualora la ristrutturazione o il risanamento riguardino terreni o immobili di proprietà dell'ente pubblico - ovvero in tutti i casi in cui l'ente predisponga misure che in generale mirano a facilitare la ristrutturazione o il risanamento di alloggi anche di proprietà privata, a favorire la funzione sociale della proprietà, a mantenere la destinazione d'uso sociale degli immobili e a *prevenire speculazioni edilizie* - l'Agenzia potrebbe intervenire a promuovere contratti di enfiteusi (diritto reale su cosa altrui), che prevedano la proprietà dei suoli all'ente pubblico e la proprietà dei muri alla persona appartenente alle minoranze.

L'Agenzia potrebbe favorire e sostenere l'accesso alla proprietà privata e l'acquisto di aree non solo nel territorio milanese, ma su un'area più vasta. Ugualmente dovrebbe stabilire accordi con alcune cooperative edili e favorire l'autocostruzione ma accompagnata dalla cooperazione.

Per ciò che attiene la regolarizzazione dei terreni agricoli di proprietà di famiglie allargate sinte e in alcuni casi rom, è possibile pensare a un piano improntato alle scelte

già sviluppate da alcune amministrazioni lombarde - in primis le città della provincia di Mantova - non di difficile realizzazione, nel rispetto delle norme urbanistiche e delle attività di contrasto alla speculazione edilizia e di tutela del patrimonio ambientale.



### 3.2.3 *Edilizia Privata*

Il mercato della casa non è decisamente facile, sia per i rom che vorrebbero affittare o acquistare una casa, sia per chi ha una appartamento vuoto e vorrebbe guadagnare affittandolo.

Per i primi entra in gioco sia il pregiudizio, sia la disponibilità a cambiare il proprio punto di vista (da una vita senza spese fisse a una situazione che richiede il pagamento di affitto/mutuo e utenze); per i proprietari entra il gioco il timore di non essere pagati e di finire nel lungo iter dello sfratto per i morosi o di aver difficoltà a rientrare in possesso dell'immobile in tempi relativamente brevi in caso di necessità.

La creazione dell'Agenzia può facilitare sia gli uni che gli altri:

1. Il proprietario sottoscrive il contratto d'affitto con l'Agenzia, per cui avrebbe garantiti sia il canone di affitto, sia un'attenzione alla gestione della casa affittata.
2. La famiglia che cerca casa non dovrebbe affrontare lo scoglio del farsi accettare dal proprietario e dovrebbe semplicemente impegnarsi a rispettare gli impegni presi quali il pagamento dell'affitto e delle utenze e rispetto delle regole condominiali.
3. L'Agenzia segue le famiglie a cui sub-affitta la casa e le accompagna poi al passo successivo: una volta sperimentata la tenuta della famiglia a livello economico (affitto e utenze) e a livello di rispetto delle regole condominiali, per quanto riguarda la progettazione del futuro a medio/lungo termine si individua con la famiglia, la tappa successiva ovvero la scelta sul libero mercato di un altro affitto o di un acquisto tramite mutuo (anche di qualche rustico da ristrutturare).

Certamente la costituzione di una Agenzia con un fondo di rotazione, avrebbe grandi possibilità di azione. Nel caso di affitto potrebbe offrire ai proprietari degli incentivi per coloro che offrono la casa a canone concordato. Nella fase di acquisto o affitto da parte delle famiglie, ci sarebbe la possibilità di favorire il pagamento della cauzione o almeno delle spese notarili in caso di acquisto. Inoltre favorirebbe la partnership con il movimento cooperativo per sostenere l'auto-ristrutturazione o l'autocostruzione.

Muovendosi su un'area vasta l'Agenzia avrebbe una ampia possibilità di scelta delle formule abitative: se nell'area metropolitana "casa" significa in genere appartamento, nella provincia e in campagna sarebbe più facile reperire (a prezzi più ragionevoli) soluzioni abitative che facilitano anche l'aggregarsi di più nuclei familiari.

### **3.2.4 Edilizia pubblica**

L'intervento dell'edilizia pubblica è pensato rispetto alle fasce particolarmente fragili della popolazione rom che non possono permettersi un altro genere di casa e vanno supportati in tal senso.

È opportuno dunque che possano beneficiare della casa popolare allo stesso modo di qualsiasi altro nucleo familiare in condizioni di fragilità sociale.

Qualora queste famiglie vivano all'interno di un campo che si ha l'intenzione di chiudere, è bene che l'allontanamento dal campo possa valere parimenti a uno sfratto esecutivo, con tutto ciò che esso comporta nell'acquisire un punteggio più alto per l'ottenimento della casa popolare.

Non si ritiene opportuno però l'accesso incondizionato alla casa popolare solo in virtù dell'appartenenza a gruppi rom, senza effettuare dei distinguo a partire dalla condizione economica-sociale e dunque senza tener conto delle graduatorie, rispettose della situazioni di indigenza dei nuclei famigliari.

Si ritiene quindi che la casa popolare debba essere assegnata senza aderire né a misure assistenziali che la offrono a prescindere e solo perché un soggetto è "zingaro", né all'atteggiamento opposto che non fornisce ai rom nemmeno quanto garantito dai diritti validi per tutti.

In questo senso è necessario approfondire il tema della residenza: alcuni gruppi zingari presenti in situazioni di abusivismo o negli stessi campi regolari non si vedono infatti riconosciuta la residenza, che diventa fondamentale per richiedere la casa popolare. Occorre considerare il tempo di presenza sul territorio comunale attraverso la raccolta di documenti che possano in qualche modo certificarlo e capire chi da più di 5 anni vive all'interno di un Comune. Tale certificazione dovrebbe surrogare la residenza e consentire la possibilità di presentare una richiesta di casa.

Un rischio che occorre in tutti modi evitare è quello di riprodurre condizioni di segregazione dal campo alla casa popolare. Non riteniamo opportuno realizzare "campi verticali", che dunque tendono a ricreare dinamiche auto-centrate e ghettizzanti che escludono chi non appartiene al gruppo, e generano situazioni di convivenza problematica per le altre famiglie. Per questo il principio deve rimanere quello di favorire una certa varietà sociale, senza mai realizzare concentrazioni in singoli stabili destinati solo ai rom.

L'Agenzia avrebbe comunque un ruolo anche nel rapporto con l'edilizia popolare, e favorirebbe la collaborazione fra questa e il Terzo Settore almeno in due modi:

**a.** sostenendo progetti di accompagnamento leggero a tutte le famiglie romani a cui viene concessa la casa popolare. L'accompagnamento è necessario affinché i nuclei possano essere educati a uno stile di vita che non è quello del campo, e dunque non vadano a confliggere con i coinquilini ma anzi possano costruire dei percorsi virtuosi di coesione e buon vicinato;

**b.** stabilendo accordi con soggetti privati che gestiscono alloggi di edilizia sociale (vedi paragrafo successivo sull'housing sociale).

### **3.2.5 Housing sociale**

Il privato sociale che gestisce appartamenti di housing sociale è una risorsa importante per quelle situazioni familiari oltremodo complesse e fragili per cui si ritiene necessario un accompagnamento *educativo* all'abitare. Per queste situazioni il collocamento abitativo all'interno di case popolari gestite dal Terzo Settore consente una protezione maggiore e un percorso educativo che consenta loro di conoscere le regole, gli stili e i meccanismi per poter vivere in un ambiente diverso rispetto a quello del campo (dunque sostegno e mediazione rispetto alla gestione della casa, ai rapporti con il vicinato, alla gestione delle risorse economiche etc.).

L'housing sociale si porrebbe come una sorta di fase transitoria, o "fase ponte": la famiglia beneficerebbe di una collocazione abitativa facilitata per un periodo di tempo determinato, durante il quale verrebbe sostenuta da un punto di vista educativo perché possa gradualmente rafforzarsi e camminare con le proprie gambe.

Obiettivo dell'accompagnamento educativo del Terzo Settore sarà comunque quello dell'autonomia, e dunque di poter aiutare le famiglie via via a "sganciarsi" e rendersi indipendenti da figure esterne al proprio nucleo familiare. Un'educazione all'autonomia, soprattutto economica, attraverso il risparmio di risorse può consentire al nucleo la ri-progettazione della propria vita all'interno di strutture abitative che possano essere più consone a uno stile di vita della famiglia allargata.

### **3.2.6 Recupero e manutenzione di cascine**

La cascina si propone come dispositivo sociale in grado di tutelare maggiormente lo stile di vita della famiglia allargata, essendo funzionale a una delle modalità tipicamente romani di intendere le relazioni familiari e sociali. La presenza dunque all'interno della cascina di luoghi privati non diventa isolamento perché si pone in un contesto di vita maggiormente aperto e coeso, da condividere con le altre famiglie del proprio gruppo.

La cascina propone uno stile di vita interessante non solo per gruppi zingari, ma per gruppi di famiglie che si pongono come obiettivo quello di vivere insieme. La proposta è dunque quella che l'Agenzia agevoli i rom nell'acquisto di cascine o nella loro locazione agevolata a partire da un progetto ben chiaro e definito presentato all'ente locale.

Pensiamo anche a quelle cascine malmesse o addirittura fatiscenti di proprietà pubblica o di fondazioni private nelle quali però l'ente pubblico è presente tra i soci azionisti, con chiaro peso contrattuale. In questi casi la locazione o il comodato d'uso si vanno a riequilibrare, nella presentazione di un progetto, con le spese che il gruppo di famiglie andrà a sostenere per la ristrutturazione dell'immobile, garantendo un accesso sostenibile.

Il ruolo dell'Agenzia potrà essere dunque quello di sostenere le famiglie rom nella presentazione di un progetto all'ente locale, ed eventualmente quello di accompagnare

in un secondo tempo i nuclei in un percorso di coesione con il territorio attraverso gli strumenti della mediazione sociale.

Le modalità con cui poter stabilire un accordo/contratto con l'ente locale possono essere di vario tipo; se ne richiamano due particolarmente rilevanti:

- il contratto di locazione tradizionale, ma esteso a un'Associazione costituita dai locatari (contratto d'affitto individuale ma ad associazione, la quale ha il vincolo di affittare solo ai soci) nel cui collettivo oltre ai rom direttamente interessati potrebbe entrare un'associazione del terzo settore come supporto rispetto ai processi legali e sociali più complessi;

- l'enfiteusi: le persone acquisiscono i diritti sulla casa costruita e non sul suolo (e dunque non possono rivendere senza un'autorizzazione specifica del Comune); questa formula tutelerebbe rispetto a possibili speculazioni piuttosto che al degrado dell'area o della proprietà, e al contempo garantirebbe dei diritti di proprietà ai rom e la possibilità di rivendere la propria parte sul mercato, nel rispetto delle finalità sociali del luogo.

A prescindere dalla tipologia di formula specifica questi esempi aprono a processi di responsabilizzazione senza pretendere che le persone siano già in partenza "adeguate".

### **3.2.7 Le baraccopoli**

Le baraccopoli (*slums*) sono un fenomeno proprio delle metropoli europee e trovano origine nella difficoltà di accesso al mercato dell'edilizia da parte degli abitanti di una città, in particolare degli immigrati di nuova generazione in assenza di catene migratorie.

Non è una tipologia abitativa specifica dei gruppi rom; la presenza consistente di rom, soprattutto rumeni, nelle baraccopoli milanesi formatesi negli ultimi anni si spiega piuttosto con le difficoltà socio-economiche dei rom emigrati dalla Romania e l'assenza di catene migratorie.

Questa modalità alloggiativa è improntata all'informalità e abusività delle auto-costruzioni prodotte e all'occupazione di luoghi pubblici o privati, senza nessuno standard di abitabilità. Gli *slums* sono luoghi caratterizzati dal sovraffollamento, da strutture abitative scadenti, dall'accesso inadeguato all'acqua e ai servizi igienici, da problematiche relative all'accumulo dei rifiuti<sup>16</sup>.

La vita nello *slum* è segnata dalla totale "precarietà di vita"; nel vissuto degli abitanti è spesso presente la consapevolezza che tutto può essere perduto improvvisamente: ne deriva una scarsa sicurezza di possesso degli oggetti materiali e il rischio dell'interruzione dei percorsi avviati con il territorio (scuola, agenzie educative,

---

<sup>16</sup> Negli insediamenti abusivi non è previsto il periodico ritiro dei rifiuti da parte di Amsa, società controllata dal Comune di Milano, come invece avviene nella maggior parte delle grandi città italiane.

centri di aiuto, relazioni interpersonali, ...); i continui sgomberi hanno un'influenza molto negativa sul piano psicologico, molto forte soprattutto sui bambini.

Nella maggior parte dei casi le baraccopoli sorgono in aree periferiche già abitate abusivamente e sgomberate in precedenza.

Le Istituzioni di Milano, a differenza di altre amministrazioni italiane, hanno applicato nei confronti delle baraccopoli il ricorso sistematico allo strumento dello sgombero, effettuato in assenza di reali proposte alternative e in maniera ricorsiva (sgomberando per sgomberare) per poi lasciare ri-occupare la medesima zona e ricorrere successivamente, con clamore mediatico, a un ulteriore sgombero<sup>17</sup>.

Dopo più di duecento baraccopoli sgomberate nel territorio cittadino negli ultimi due anni e mezzo<sup>18</sup>, dopo ben 85 sgomberi effettuati dal 1 gennaio al 5 maggio 2010<sup>19</sup>, è possibile constatare che la presenza delle baraccopoli a Milano non è stata eliminata, ma solo spostata ciclicamente tra le aree periferiche.

Nel progetto migratorio e nel vissuto degli abitanti degli *slums*, tale condizione è pensata come “luogo di passaggio”, primo approdo per l'arrivo a Milano in attesa del reperimento di una condizione abitativa stabile.

Tra gli abitanti delle baraccopoli si registra una discreta mobilità: negli ultimi anni diverse famiglie sono riuscite autonomamente a effettuare il passaggio in casa. In altri casi, grazie a interventi di mediazione da parte di associazioni del Terzo settore, sono stati attivati progetti per il miglioramento delle condizioni abitative all'interno di progetti a tempo finalizzati all'autonomia abitativa in casa.

Un interessamento diretto delle Istituzioni per incentivare e sostenere i processi di accompagnamento all'autonomia abitativa, e intervenire sugli ostacoli per accedere al

---

<sup>17</sup> Emblematico è il caso dell'area sottostante il cavalcavia Bacula. Sgomberata quindici volte negli ultimi tre anni (fonte: Comunicati stampa del Comune di Milano) nell'aprile 2010, nonostante l'ultimo sgombero del 14/04/2010 (il Vicesindaco De Corato ha dichiarato “E' la terza operazione in meno di un mese fatta in quell'area”), l'area è nuovamente occupata da alcuni nuclei rom. Si ricordi, in particolare, il grande clamore mediatico in occasione dello sgombero del 31 marzo 2009, costata 30.000 euro (fonte: Comunicato stampa del Comune di Milano).

<sup>18</sup> Fonte: Comunicato stampa del Comune di Milano e dichiarazioni del vicesindaco Riccardo de Corato, 16 aprile 2010.

<sup>19</sup>Fra gli altri: 14/01/2010: via Forlanini; 15/01/2010: viale Sarca; 19/01/2010: via Gonin; 19/01/2010: Piazza Tirana; 21/01/2010: via Sant'Arialdo (cimitero Chiaravalle); 21/01/2010: via Cristina Belgioioso; 29/01/2010: via Molinetto di Lorenteggio; 29/01/2010: via Giambellino; 31/01/2010: via Molinetto di Lorenteggio; 31/01/2010: via Giambellino; 2/02/2010: via Siccoli; 2/02/2010: cavalcavia Bacula; 4/02/2010: via Rogoredo; 8/02/2010: Alzaia Naviglio Grande; 9/02/2010: via Vaiano Valle (Chiaravalle); 9/02/2010: via Cardinal Tosi; 9/02/2010: via Giambellino; 9/02/2010: cavalcavia Bacula; 9/02/2010: cavalcavia Giordani; 9/02/2010: Piazza Tirana; 9/02/2010: Piazzale Lugano; 16/02/2010: via Rubattino; 18/02/2010: via Boffalora; 24/02/2010: via Carlo Reale - via Bovisasca; 25/02/2010: via Bovisasca; 9/03/2010: via Bonfadini; 10/03/2010: via Durando; 18/03/2010: via Biceglie-Cicconi; 23/03/2010: via Colico; 25/03/2010: via Parri; 1/04/2010: via Ardissonne; 1/04/2010: Piazzale Lodi; 6/04/2010: via Zama; 8/04/2010: via Selvanesco; 9/04/2010: via Siccoli; 9/04/2010: Ponte delle Milizie; 9/04/2010: via Pepe; 12/04/2010: via Cannelli; 14/04/2010: via Caduti di Marcinelle; 14/04/2010: Cavalcavia Bacula.

mercato immobiliare sarebbe la via auspicabile per un reale superamento degli *slums*. Tutti i casi di successo sperimentati finora ci fanno dire che l’Agenzia potrebbe facilmente lavorare per sostenere le capacità e l’autonomia delle persone che abitano le baraccopoli accompagnandole verso migliori opportunità abitative.

### 3.3 Indicazioni di metodo e di processo

#### 3.3.1 Il superamento dei campi nomadi

Dal 1967 in via Cretese (Negrotto) e negli anni successivi in altre zone della città (1984 Bonfadini e Martirano; 1989 Idro; 1999 Chiesa Rossa; 2001 Novara e Triboniano poi ristrutturato nel 2007; 2003 Impastato e 2004 Barzagli) il Comune di Milano istituisce i campi comunali. Aldilà delle belle intenzioni e dell’esplicitazione degli obiettivi<sup>20</sup>, in realtà nella quasi totalità dei casi i campi non hanno favorito né la scolarizzazione, né la formazione professionale, né l’inserimento lavorativo, né l’accesso agli alloggi di edilizia popolare. Nel volgere di pochi anni questi campi, nati per favorire l’integrazione e che per questo sarebbero dovuti essere controllati, sono diventati nella quasi totalità dei casi dei ghetti. Inoltre i campi sono stati l’unico strumento utilizzato dall’Amministrazione Comunale per dare soluzioni abitative alle famiglie di rom stranieri che al Paese d’origine vivevano nelle case.

Se è pur vero che molti campi a Milano si sono rivelati inadeguati perché hanno di fatto dato vita a luoghi di separazione e di emarginazione - e per assurdo sono diventati anche luoghi incontrollabili - la volontà di chiudere i ghetti deve tener conto della storia di ciascun insediamento. I campi “più vecchi” ospitano cittadini italiani, via Novara ospita cittadini extracomunitari gran parte dei quali sono rifugiati politici o con permesso di soggiorno per motivi umanitari e via Triboniano ospita in gran parte cittadini dell’Unione Europea. Inoltre il regolamento comunale del 1999 consegnato a tutte le famiglie al momento dell’assegnazione della piazzuola o dell’unità abitativa (eccetto Triboniano) all’articolo 3 recitava: “*La durata della permanenza della sosta è da ritenersi indeterminata*” e quindi consegnava una prospettiva di stabilità abitativa a lungo termine, per cui la decisione di “chiudere i campi” cambia radicalmente la prospettiva.

L’eventuale chiusura dei campi allora deve tener presente:

---

<sup>20</sup> “*La creazione dei campi comunali ha permesso all’Amministrazione cittadina di affrontare il problema della presenza degli zingari a Milano in maniera organica, garantendo migliori condizioni igienico abitative, mettendo a disposizione operatori sociali per promuovere la scolarizzazione dei bambini, la formazione professionale e l’inserimento lavorativo, l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, lo sviluppo di una capacità di relazione con il mondo esterno ai campi*” così a pagina 27 in L. Tajoli, R. Lorenzetti, G. Verza, Zingari a Milano, edito dal Comune di Milano.

- la storia di ciascun campo. È diverso abitare una casa dal 1984 e avervi investito risorse economiche con la prospettiva del “tempo indeterminato” dall’abitare un container da tre anni con la prospettiva della temporaneità; ancora diversa è la condizione di vita del campo di via Impastato, che ha il carattere di una microarea nel quale vive una famiglia allargata, e che perciò dovrebbe essere tutelato rispetto per esempio al campo di via Triboniano;
- la condizione giuridica di ciascuna famiglia;
- il progetto migratorio delle famiglie immigrate: diverso è scegliere di vivere in Italia per sempre o viverci per qualche tempo mentre si amplia e si abbellisce la casa al Paese di origine;
- il progetto di vita delle famiglie italiane: bisogna capire dove desiderano vivere e quali risorse possono mettere in gioco.

In qualsiasi caso è essenziale in ogni campo e con ogni famiglia, concordare i tempi le eventuali modalità di uscita, il supporto necessario e il reperimento delle risorse, attraverso l’interlocuzione con i diretti interessati. In tutto questo l’Agenzia potrebbe giocare un ruolo legittimo e competente.

### ***3.3.2 I primi quattro campi da chiudere a Milano***

Se la scelta politica e il “buon senso” chiedono la chiusura immediata dei campi perché sono dei ghetti e certamente non luoghi di promozione, l’operazione non può essere contemporanea su tutti i campi e chiede dei tempi che permettano di reperire risorse lavorative per chi non lavora, di far maturare la decisione alle famiglie che da anni vivono nei campi e di reperire risorse abitative diverse. Inoltre, come già detto, alcuni campi hanno il carattere di vere e proprie microaree (come nel caso di via Impastato) e dovrebbero essere tutelati, distinguendoli in modo puntuale, dai grandi campi che costringono alla co-abitazione persone che non vorrebbero vivere insieme.

Se la scelta dell’amministrazione comunale si orienta anzitutto nella chiusura di 4 campi, ovvero “Triboniano” (chiuso nell’aprile 2011), “Idro”, “Novara” (in lenta chiusura) e “Bonfadini”, occorre tenerne presente le diverse caratteristiche:

1. il campo di “Triboniano” ospita un centinaio di famiglie per circa 550 persone (90 famiglie sono comunitarie; una decina di famiglie sono bosniache): la maggior parte vi abita dal 2001, alcuni dal 1999 (a circa 50 famiglie è stata assegnata una unità abitativa nel 2007 dopo anni di abusivismo);
2. il campo di “Novara” ospita una cinquantina di famiglie kosovare e macedoni per circa 200 persone. Molti sono rifugiati politici o godono di un regime di protezione umanitaria;
3. il campo di “Idro” ospita circa 120 cittadini italiani che vi abitano dal 1989;
4. il campo di “Bonfadini” ospita circa 40 famiglie per un totale di 130 cittadini italiani che vi abitano dal 1984.

Una volta stabilita la priorità (l'expo è una priorità), non è sufficiente comunicare con una lettera la data (presunta) della chiusura, ma è fondamentale:

1. comunicare chiaramente alle famiglie quale sia il progetto dell'Amministrazione Comunale;
2. prevedere insieme i tempi tenendo presente la situazione reale delle famiglie perché diversa è la situazione di chi lavora, di chi è disoccupato, di chi è in carcere, di chi è in situazione di grave emarginazione..., valorizzando le risorse di ogni nucleo e la responsabilità della famiglia;
3. stabilire i passi concreti modulandoli sulla situazione di ciascun nucleo familiare;
4. reperire al più presto posti di lavoro che permettano il mantenimento delle famiglie, e possibilità abitative sia sul mercato privato sia nell'edilizia popolare;
5. prevedere un accompagnamento sociale;
6. per i neocomunitari vanno chiariti i singoli progetti migratori; con gli italiani e i rifugiati vanno studiati i progetti famigliari e i passi per la loro realizzazione.

Riteniamo non sia possibile scaricare sui soli enti gestori tutte queste operazioni, lasciandoli soli. La forza di un'Agenzia risiede nella larga coalizione che la sostiene, nel preciso mandato pubblico e coinvolgimento attivo dell'Istituzione comunale, nella pluralità di strumenti a sua disposizione per affrontare congiuntamente, i problemi abitativi e lavorativi dei rom.

### ***3.3.3 Il superamento progressivo degli altri campi a Milano***

Qualora il percorso intrapreso nei primi quattro campi si rivelasse proficuo, si potrebbe pensare come affrontare la condizione degli altri insediamenti.

Anche in questo caso "Negrotto", "Martirano", "Chiesa Rossa" e "Impastato" sono delle realtà con aspetti simili infatti sono campi comunali e vi abitano italiani, ma anche molto diversi per il numero di abitanti, la situazione lavorativa, il grado di disagio e di devianza..., per cui sembra auspicabile identificare con le famiglie residenti nelle aree quali siano i problemi di ciascun insediamento e quali possano essere gli sviluppi di quel tipo di abitare. Nei campi dove è presente un alto tasso di criminalità, sarà necessario chiedersi quali sono le condizioni da creare perché gli abitanti possano scegliere la legalità e vivere nella legalità; nei campi a dimensione familiare, al contrario, va compiuta la trasformazione in microarea, anche favorendo l'accesso alla proprietà dell'area stessa.

Certamente per quelle famiglie che per anni hanno vissuto nei campi e che hanno costruito la propria abitazione, diventa fondamentale un percorso di confronto per fare maturare scelte diverse nel rispetto delle consuetudini e della legge.

Una conseguenza da evitare è la creazione dei "campi in verticale": il condominio di viale Sarca ne è un esempio, non certo l'unico a Milano, di devianza e grave emarginazione. Non è quindi sufficiente chiudere i campi: è necessario far maturare



stili di vita che rispettino la legge dando la possibilità anzitutto tramite il lavoro di poter costruire altri percorsi.

### **3.3.4 Gli insediamenti abusivi e le baraccopoli**

In caso di sgombero 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 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 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.

In alcune città italiane lo sgombero è un' *extrema ratio*, predisposta nel rispetto delle convenzioni internazionali, messa in atto senza distruggere gli effetti personali e provvedendo a delle soluzioni alternative per tutti, senza spostare il problema o rimandarlo di qualche giorno.

A Milano, invece, nell'attuazione della politica del "ciclo degli sgomberi", si assiste alla violazione sistematica delle indicazioni internazionali<sup>21</sup>.

Sarebbe auspicabile l'applicazione delle normative esistenti in materia di sgomberi, con la conseguente programmazione e gestione dell'emergenza. Prima di procedere a un'operazione di sgombero va verificato che le strutture di accoglienza siano

---

<sup>21</sup> A titolo esemplificativo, si consideri lo sgombero dell'area di via Rubattino fronte 81-87, del 19 novembre 2009 a Milano. In occasione dello sgombero, avvenuto quando era già avviato il Piano antifreddo del Comune di Milano, 67 uomini e 40 donne con minori hanno accettato la temporanea separazione dei nuclei familiari per accedere alle strutture di accoglienza. La sera dello sgombero, solo a 5 donne con minori è stata garantita l'accoglienza (3 a Milano, 2 a Monza). Molte donne sono state indotte a rifiutare per l'offerta di comunità fuori dalla provincia di Milano, e con la minaccia che i bambini sopra i 7 anni sarebbero stati allontanati e messi in altre comunità senza i genitori. Ad altre donne con minori, il ricovero presso le strutture comunali è stato rifiutato perché avevano piccoli precedenti penali.

Agli uomini è stato detto di mettersi in lista d'attesa al Centro Aiuto della Stazione Centrale che aveva comunque diverse centinaia di persone già in lista.

disponibili. A tal fine, sarebbe indispensabile mettere a disposizione le strutture di emergenza della protezione civile ubicate in via Barzaghi e verificare che i dormitori pubblici abbiano ulteriori posti liberi.

In questa fase dovrà essere prestata particolare attenzione alla salvaguardia della salute psico-fisica dei minori: in caso di bambini in età scolare dovrà essere garantita la continuità scolastica nella scuola frequentata dal minore<sup>22</sup>.

Il rispetto della famiglia come principio costituzionale<sup>23</sup> dovrebbe essere assunto come idea centrale dei servizi di accoglienza. In particolare, nel momento in cui una famiglia perde tutto a seguito di uno sgombero, la richiesta di rinunciare all'unità familiare è gravemente lesiva della salute psico-fisica dei minori, che andrebbe invece particolarmente preservata proprio per la condizione di disagio sociale. Non è perciò accettabile che le alternative proposte ai nuclei famigliari in disagio abitativo prevedano sempre la separazione delle coppie di genitori, nonché per i minori più grandi la separazione dalla madre e dal nucleo familiare.

L'amministrazione dovrebbe procedere alla creazione nel territorio cittadino di strutture di accoglienza per poter affrontare l'emergenza abitativa mantenendo unito il nucleo familiare, predisponendo dei luoghi temporanei di accoglienza per nuclei familiari (o almeno per le donne con i minori), non specializzate alla sola accoglienza delle famiglie rom, ma di tutte le situazioni in stato di disagio abitativo. Superata la fase di emergenza, le famiglie andranno supportate nella ricerca della casa o di altra situazione alloggiativa e nella ricerca del lavoro per il raggiungimento dell'autonomia dell'intero gruppo familiare, valorizzando le competenze dell'Agenzia, così come descritto nei paragrafi precedenti per le famiglie rom in uscita dai campi comunali.

In caso di sgombero, inoltre, e solo dove espressamente richiesto dagli interessati, dovrebbe essere garantita la possibilità di rimpatrio assistito.

---

<sup>22</sup> Il diritto all'istruzione è garantito dall'articolo 28 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo e dall'articolo 2 del protocollo n. 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

<sup>23</sup> Il Diritto all'integrità personale e familiare è sancito da numerose Convenzioni internazionali. L'articolo 16 della Convenzione sui Diritti del Fanciullo prevede che nessun bambino debba essere sottoposto a interferenze arbitrarie o illegali con la sua vita privata o familiare. L'articolo 8 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo sancisce il diritto alla vita familiare e alla vita privata.

### ***3.3.5 Il coordinamento fra enti locali e terzo settore e la scala metropolitana di azione dell'Agenzia***

Un ultimo aspetto di metodo per l'implementazione delle politiche per i rom e i sinti attiene al raggio di azione dell'Agenzia. Tutte le esperienze più significative realizzate dalle città italiane mettono in luce come un punto di forza consista nel non concentrare su un unico comune, o peggio ancora su un unico quartiere, le persone provenienti da baraccopoli o da campi. Le politiche per questi gruppi richiedono di ragionare su un'area vasta, pensando a interventi diffusi sul territorio che non segreghino e non aumentino la visibilità di gruppi ampiamente stigmatizzati.

Per implementare delle politiche abitative e lavorative su un'area più vasta la soggettività e l'autorità politica del solo Comune di Milano non può essere sufficiente; riteniamo che la scala giusta per ragionare su politiche e interventi abitativi e lavorativi per i rom e i sinti sia quella metropolitana.

Peraltro il coinvolgimento dei Comuni dell'area metropolitana milanese permetterebbe non solo di dislocare gruppi e persone provenienti da Milano, ma anche e soprattutto di supportare i Comuni nella realizzazione di politiche e interventi nei confronti dei gruppi già presenti nel territorio.

In questa direzione riteniamo importante e fondativo dell'Agenzia una formula consortile, per esempio la società consortile a responsabilità limitata, come già sperimentato per molte agenzie di sviluppo locale, basate su una logica concertativa, sulla mobilitazione delle risorse del territorio e sul coordinamento degli attori pubblici e privati. La formula consortile permetterebbe di:

- mantenere la forte responsabilità e regia pubblica;
- coinvolgere una pluralità di Comuni dell'area metropolitana, favorendo il coordinamento fra questi e l'assunzione di una prospettiva strategica condivisa;
- coinvolgere autonomie funzionali ed enti pubblici (p.es. Camera di Commercio, ALER);
- coinvolgere le Aziende Ospedaliere e le Aziende Sanitarie Locali;
- vedere un protagonismo di diversi livelli di governo (Provincia di Milano e Regione Lombardia);
- avere una governance trasparente e pertinente per la gestione dei nuovi fondi strutturali europei destinati all'abitare dei gruppi rom e sinti;
- coinvolgere il terzo settore;
- coinvolgere le parti sociali (associazioni datoriali e associazioni sindacali).

## 4. LA MEDIAZIONE

### 4.1 Mediazione in ambito scolastico

Viene frequentemente sottolineata, anche da fonti autorevoli (COE, 2000) la necessità di garantire le stesse opportunità educative per le popolazioni rom, muovendo dall'osservazione che gran parte dei problemi affrontati in questo ambito derivano da politiche che tendono all'assimilazione oppure alla segregazione dei bambini, sulla base di un loro supposto "handicap sociale e culturale".<sup>24</sup>

A fronte di alcune ricerche condotte a livello internazionale<sup>25</sup> è stato osservato che generalmente i sistemi educativi non riescono a occuparsi dell'istruzione dei bambini rom in modo positivo (alcuni indicatori sono le alte percentuali di assenteismo e abbandono, e il mancato raggiungimento dei risultati scolastici). Le modalità educative sono infatti influenzate da fattori politici (come la mancanza di linee guida relative all'inserimento dei bambini rom nel sistema educativo), socio-culturali (precarità socio-economica delle popolazioni e mancanza di infrastrutture dedicate) e ideologici (tendenza alla conservazione dei sistemi socio-culturali dei gruppi maggioritari o predominanti).

La rappresentazione dei rom basata su stereotipi e pregiudizi negativi a matrice razzista permea anche le istituzioni educative, che tendono poi a perpetuare e rafforzare tale immagine portando a dinamiche di emarginazione ed esclusione. Questi processi di segregazione vengono spiegati facendo riferimento a necessità specifiche basate sulle difficoltà scolastiche o relazionali, finendo tuttavia per aggravarle. Talvolta viene chiamato in causa anche un generale "disadattamento" ricondotto all'origine culturale/etnica.

Dal punto di vista istituzionale, inoltre, c'è una carenza di interventi formativi specifici rivolti agli insegnanti che, anche quando mossi da buone intenzioni, rischiano di ritrovarsi impreparati (con un conseguente maggior rischio di fallimento che va a rafforzare le credenze sull'impossibilità di successo scolastico dei rom). È fondamentale quindi creare momenti formativi multidisciplinari, occasioni di riflessione, confronto e diffusione delle conoscenze.

La discriminazione diffusa influenza negativamente anche la costruzione di relazioni e la comunicazione positiva tra insegnanti e famiglie (e con le famiglie degli altri bambini). Si evidenzia quindi la necessità di attivare processi di conoscenza della

---

<sup>24</sup> Recommendation adopted by the Ministers of Education of the Council of Europe in 2000, cit. in: Council of Europe (2003) *Education of Roma/Gypsy children in Europe – Training Modules for Teachers in the History, Culture and Language of the Roma*. A European training project on schooling for Roma/Gypsy children ([http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/Dijon2003\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/education/roma/Source/Dijon2003_EN.pdf))

<sup>25</sup> New Perspectives for Learning - Briefing Paper 46. *The education of Gypsy children within Europe*. pjb Associates, 2003 (<http://www.pjb.co.uk/npl/index.htm>)

cultura rom all'interno delle istituzioni scolastiche, per contrastare i pregiudizi e la diffusione di rappresentazioni stereotipate, che tendono a colmare il vuoto conoscitivo.

In questa prospettiva, l'intervento di mediazione è finalizzato a favorire percorsi di reale integrazione, intesa non come assimilazione alla cultura maggioritaria ma come costruzione di un'identità culturale basata sulla molteplicità, che comprenda anche una valorizzazione delle proprie radici culturali.

Un aspetto particolarmente rilevante del lavoro di mediazione consiste nella sensibilizzazione rispetto all'importanza di evitare la ripetizione di dinamiche di segregazione all'interno della scuola. Viene infatti frequentemente evidenziata dagli insegnanti la necessità di un lavoro individualizzato (motivato dalle difficoltà didattiche) in quanto l'alternativa sarebbe un generale abbassamento del livello, con conseguenze negative sull'intero gruppo classe. Sarebbe necessario un capovolgimento di tale prospettiva, per cui le differenze tra gli alunni non siano percepite come ostacoli al positivo svolgimento dell'attività didattica, ma come un dato imprescindibile dal quale possono scaturire processi di scambio e potenziamento reciproco.

Gli insegnanti dovrebbero quindi essere sensibilizzati all'apertura verso la conoscenza della/e cultura/e rom, per contrastare la tendenza ad assumere rappresentazioni stereotipate (mass media) che ostacolano percorsi di approfondimento delle singole situazioni nella loro complessità.

Un altro punto importante riguarda la valorizzazione delle differenze: il riconoscimento del ruolo giocato dal confronto e dal conflitto nello sviluppo di competenze cognitive e relazionali. Facilitare l'incontro e l'interazione tra bambini provenienti da culture diverse come opportunità di scambio e arricchimento reciproco, per contrastare fenomeni di emarginazione e pregiudizio.

È necessario che le scuole siano dotate di risorse (umane e materiali) in questa direzione.

Inoltre, viene spesso rilevata la mancanza di valorizzazione della lingua romanés all'interno della scuola, che tende talvolta a non riconoscerne la rilevanza dal punto di vista comunicativo (come L1, mentre l'italiano è spesso L2) e culturale. Incentivare anche l'utilizzo del romanés (tramite il dialogo con la mediatrice rom) potrebbe facilitare il momento dell'accoglienza, riducendo il senso di estraneità, e diventare uno strumento di rafforzamento dell'identità culturale. Non si può prescindere, infatti, dall'importanza della lingua per le comunità rom come strumento di identificazione e trasmissione culturale, in mancanza di una identificazione nazionale e territoriale e di una trasmissione scritta del sapere. Sarebbe importante anche valorizzare il bilinguismo (o multi-linguismo) di cui sono portatori i bambini rom – così come altri bambini provenienti da Paesi diversi dall'Italia – considerando una risorsa, un punto di forza anziché un potenziale ostacolo all'apprendimento.

L'intervento delle mediatrici è finalizzato in particolare a favorire l'accoglienza e l'inserimento scolastico, facilitare le comunicazioni scuola-famiglia, attivare proposte formative specifiche – come laboratori interculturali focalizzati sul recupero del patrimonio culturale – facilitare l'accesso a strutture e risorse del territorio<sup>26</sup>. In questa

---

<sup>26</sup> [www.operanomadimilano.org](http://www.operanomadimilano.org)

prospettiva è fondamentale anche prevedere percorsi formativi specifici volti allo sviluppo e al potenziamento delle competenze di mediazione nel settore educativo, ma anche come possibilità di riflessione, condivisione, verifica e supervisione per le operatrici.<sup>27</sup>

Nell'ottica di un'integrazione del lavoro di mediazione con gli interventi di carattere educativo è importante rendere sinergico l'intervento di mediatrici professionali ed educatori per favorire l'accompagnamento scolastico dei minori.

Tra le finalità del lavoro all'interno della scuola un aspetto fondamentale consiste nel facilitare l'incontro e lo sviluppo di relazioni positive tra bambini rom e non rom, per esempio tramite la proposta di lavori di gruppo per favorire la cooperazione nel raggiungimento di obiettivi condivisi e nella creazione di prodotti comuni.

Allo stesso tempo è importante lavorare sul biculturalismo dei minori rom, sia tramite la valorizzazione della propria cultura e di elementi tradizionali (come la musica e il racconto) sia lavorando sulla condivisione di elementi culturali con gli altri minori. Solo avviando processi di reale conoscenza reciproca è possibile infatti puntare al superamento dei pregiudizi e favorire lo sviluppo di percorsi di integrazione, contrastando fenomeni di emarginazione e devianza.

Un'ulteriore finalità consiste nel favorire nei genitori il positivo investimento rispetto al percorso scolastico dei figli, affinché venga attribuito un senso e un valore a un ambito che rischia di essere vissuto come distante, magari potenzialmente nocivo. Tale aspetto è fondamentale per sostenere la motivazione e l'investimento dei figli, e quindi dare stabilità e continuità nel tempo al percorso formativo.

In questo senso si rende evidente la forte necessità di dotare di una certa stabilità gli interventi educativi e di mediazione per garantirne l'efficacia, messa a dura prova dalla frequente precarietà.

Un esempio è il caso di Rho<sup>28</sup>, in cui negli ultimi 10 anni la frequenza e il successo scolastico sono notevolmente cresciuti, insieme alla partecipazione attiva delle famiglie rom alla vita scolastica dei figli e alla costruzione di processi di integrazione sul territorio (partecipazione dei bambini ad attività sportive e aggregative, relazioni positive dei genitori con insegnanti e famiglie rhodensi, utilizzo dei servizi socio-sanitari ecc.), a partire da una situazione di disagio caratterizzata da forte precarietà abitativa, scolarizzazione nulla e devianza diffusa. È evidente come tali aspetti, che frequentemente vengono attribuiti a fattori 'culturali', siano strettamente legati alle condizioni sociali e di emarginazione, in un circolo vizioso che ne comporta la cronicizzazione.

Poiché l'instabilità delle condizioni abitative è una delle cause principali della discontinuità nella frequenza scolastica (e quindi nel rendimento e proseguimento del percorso), è fondamentale la promozione di politiche relative all'abitare, al lavoro e alla

---

<sup>27</sup> Ad esempio il progetto promosso da Opera Nomadi Milano in collaborazione con Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale della Regione Lombardia, Ufficio Scolastico Provinciale di Milano e Dipartimento di Scienze della Formazione Primaria - Università degli Studi Milano Bicocca ([www.operanomadimilano.org](http://www.operanomadimilano.org)).

<sup>28</sup> *Scuola zigana*, in Come n°341, anno 15, marzo 2010.

salute accanto a quelle socio-educative (anche per contrastare la segregazione urbana e l'isolamento dai servizi territoriali). La scuola potrebbe essere infatti un luogo privilegiato da cui avviare percorsi di integrazione e radicamento per le famiglie sul territorio.

Un altro esempio di incentivo alla frequenza sono le borse di studio; un gran numero di bambini rom sono iscritti alle scuole primarie (17.500 in tutta Italia), ma solo un'esigua minoranza (219) raggiungono il grado secondario. Durante l'anno scolastico 2008-09 la Comunità di Sant'Egidio insieme al Ministero del Lavoro, Salute e Politiche sociali ha realizzato un programma dal titolo "Diritto alla scuola, diritto allo studio". Sono state realizzate delle borse di studio a sostegno delle famiglie che si sono impegnate a far frequentare la scuola ai propri figli con regolarità, evitando le assenze ingiustificate. La Comunità di Sant'Egidio ha un'esperienza ormai trentennale con i rom in molte città italiane. Questa lunga esperienza ha reso evidente l'esistenza di una nuova generazione di rom nata in Italia che crede nell'integrazione e non vuole vivere nel degrado e nell'emarginazione.

Il programma "Diritto alla Scuola, Diritto al Futuro" non si ferma alla semplice iscrizione alla scuola, misura insufficiente all'integrazione se non viene garantita la frequenza per tutto il corso degli studi. Come riuscire a fare questo? Come garantire ai minori il diritto all'istruzione? Come coinvolgere i genitori nel percorso scolastico dei propri figli? La Comunità di Sant'Egidio non ha voluto accettare il diffuso pregiudizio che attribuisce ai rom una diversità che renderebbe impossibile un inserimento scolastico e una reale integrazione. Il primo anno di realizzazione di questo programma ha avviato un processo di integrazione dei rom nel tessuto sociale cittadino e avvicinato i campi rom ai quartieri.<sup>29</sup> La replicabilità è una caratteristica rilevante di questo

---

<sup>29</sup> Linee guida e strumenti del progetto "Diritto alla Scuola, Diritto al Futuro": il programma è partito con il monitoraggio del campo nomadi di Via dei Gordiani a Roma, un campo rappresentativo del mondo rom. L'obiettivo, tramite l'erogazione di borse di studio, è la regolare frequenza scolastica dei minori. Le borse di studio vengono erogate a fronte della sottoscrizione del contratto tra Comunità di Sant'Egidio e la famiglia del minore. La borsa ha un valore di € 100,00 mensili a fronte di alcuni obblighi e del conseguimento di alcuni risultati (non superare 3 assenze mensili non giustificate; obbligo da parte dei genitori di avere contatti regolari con gli insegnanti; l'assegnatario della borsa si impegna a che suo figlio frequenti regolarmente la scuola e adempia a tutti i doveri delle attività scolastiche e extrascolastiche, comprese quelle del periodo estivo). Laboratori e attività extrascolastiche: nelle scuole elementari interessate dal progetto sono stati attivati i seguenti laboratori: laboratorio di teatro, laboratorio di arte, laboratorio interdisciplinare sull'Africa. Il laboratorio di teatro si avvale della collaborazione di due insegnanti di teatro che aderiscono al progetto come volontari. È stato attivato nel mese di gennaio 2009 ed è stato frequentato con regolarità da 24 bambini 10 dei quali rom. Il laboratorio di arte è stato avviato nel mese di gennaio 2009 e si avvale della collaborazione di una insegnante di storia dell'arte di una scuola superiore ed è stato frequentato con regolarità da 23 bambini, 15 dei quali rom. Il laboratorio interdisciplinare sull'Africa è stato frequentato da 25 bambini, 3 dei quali rom, con la finalità di far conoscere ai bambini la realtà del continente africano e sensibilizzarli sulle problematiche legate al divario tra Nord e Sud del mondo. Nel mese di febbraio è stato avviato anche un corso di pallavolo pomeridiano frequentato da 12

programma che - con risorse limitate e con l'utilizzo di mediatori culturali rom - è di fatto riproducibile in molte città italiane.

## 4.2 Mediazione in ambito sanitario

La mediazione linguistica e culturale costituisce un'importante risorsa per l'ambito sanitario, in quanto facilita l'accesso ai servizi e favorisce la comunicazione tra utenti rom e operatori.

Anche in campo sanitario emerge una lacuna di dati statistici basati sull'appartenenza etnica; questa mancanza non va a favore della minoranza rom, al contrario priva la società di dati che potrebbero influenzare una politica chiara e di aiuto per la collettività intera. Circa un terzo della popolazione rom e sinta in Italia vive in accampamenti: l'assenza di infrastrutture e impianti di base (riscaldamento, acqua, fognature) sia nei campi non autorizzati che, a volte, in quelli autorizzati influenza fortemente, purtroppo, lo stato di salute di una significativa parte di questa minoranza.

Gli studi condotti fino a oggi, soprattutto di tipo epidemiologico, riguardano in modo particolare le comunità più disagiate e sono, pertanto, non facilmente generalizzabili. D'altronde vi sono problemi di metodo che rendono complessi gli studi in questo campo, tra i quali la mobilità delle popolazioni rom, che si realizza loro malgrado, e l'uso discontinuo e poco esperto del sistema sanitario nazionale da parte di questi cittadini.

La "fotografia" di questa situazione evidenzia l'utilità della presenza di mediatori sanitari che facilitino l'accesso alla salute alle comunità rom, tanto nella società italiana in generale, quanto nella provincia di Milano, ove la presenza di servizi sanitari all'avanguardia che attirano pazienti anche da altre parti del Paese non può non costituire un punto di eccellenza.

E' importante distinguere i due livelli di mediazione sopra riportati:

- la mediazione linguistica è finalizzata alla comprensione reciproca di ciò che viene detto

- la mediazione culturale è necessaria se si intende approfondire la comunicazione su abitudini, prassi e rappresentazioni culturalmente connotate legate al tema della salute e della malattia.

---

bambini, 8 dei quali rom. Docenza aggiuntiva: dal mese di marzo 2009 sono state avviate alcune ore di docenza aggiuntiva in orario extrascolastico effettuate da due insegnanti della scuola Iqbal Masih. Sono stati inseriti 11 bambini che frequentano le classi IV e V elementari della stessa scuola. L'intervento, essenzialmente di carattere cognitivo, è mirato e tiene conto del livello scolastico di ogni bambino, proponendosi di colmare quelle lacune maturate in passato a causa di una scarsa frequenza scolastica. Da quando sono state attivate le ore di docenza aggiuntiva altri bambini rom, venuti a conoscenza di questa possibilità, hanno chiesto di poter essere inseriti nel successivo anno scolastico, esprimendo il desiderio di migliorare il loro rendimento. Inoltre il programma si avvale dell'opera di alcuni educatori e anche di mediatori culturali rom, in modo che gli stessi siano attori del progetto.



L'intervento di mediazione, oltre a facilitare la comunicazione tra paziente e operatore, consente modalità di accoglienza e presa in carico più vicine alle esigenze e alle caratteristiche specifiche dell'utenza rom, nonché una migliore comprensione del funzionamento dei servizi e del loro utilizzo. Ciò emerge da tutte le esperienze di mediazione in campo sanitario con le comunità rom effettuate negli ultimi anni.

È bene ricordare che, mediamente, all'interno delle popolazioni rom circa il 70% delle persone ha meno di ventuno anni, che l'età media dei matrimoni è al di sotto dei diciotto, che la prima gravidanza di solito avviene subito dopo il matrimonio.

Molti studi, fra i quali quello recentemente svolto nell'ambito del progetto del Ministero del Lavoro, Salute e Politiche sociali, "Accesso ai servizi sanitari ed educazione alla salute delle popolazioni rom: sperimentazione di un modello di intervento attraverso la distribuzione di uno specifico opuscolo" (2008-2009), hanno riscontrato che nelle popolazioni rom vi è mediamente una scarsissima conoscenza delle modalità di accesso ai servizi sanitari. I requisiti per l'accesso a tali servizi sono diversi a seconda che l'utenza rom sia italiana, comunitaria o extracomunitaria; poiché le norme, soprattutto quelle relative ai cittadini comunitari, sono di una certa complessità e vengono applicate in modo non omogeneo non è facile comprendere quali siano i requisiti per poter beneficiare di determinati tipi di cure.

Vale la pena a questo punto approfondire un aspetto molto importante che riguarda l'accesso ai servizi sanitari. La normativa italiana, in particolare con l'art. 35 comma 3 del Testo Unico sull'Immigrazione<sup>30</sup>, prevede che "ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, sono assicurate, nei presidi pubblici ed accreditati, le cure ambulatoriali e ospedaliere urgenti o comunque essenziali". Con l'ingresso nell'Unione Europea di alcuni Paesi come Romania e Bulgaria (gennaio 2007) gran parte della popolazione rom da "extracomunitaria" è diventata cittadina comunitaria. Per questo motivo questi nuovi cittadini non sono più soggetti alle disposizioni del Testo Unico per l'Immigrazione ma alle norme nazionali ed europee dedicate ai cittadini comunitari.

Il 13 febbraio 2007 il Ministero della Salute ha emanato una Circolare relativa all'Assistenza sanitaria rivolta ai cittadini provenienti dalla Romania e Bulgaria<sup>31</sup>, considerando anche il caso di coloro i quali erano privi di copertura e prevedendo per loro il diritto a ricorrere al codice STP - per cure urgenti ed essenziali, ancorché continuative e per quelle specialistiche - per tutto il 2007 e il 2008.

Conclusosi questo regime transitorio i cittadini provenienti da Romania e Bulgaria sono rientrati appieno nella disciplina che riguarda i cittadini comunitari residenti in Italia, la quale prevede che queste persone siano coperte da un "modello CEE" o dalla tessera TEAM (Tessera Europea di Assicurazione Malattia o European Health Insurance Card) o da un attestato equipollente che permette di accedere alle prestazioni sanitarie urgenti e necessarie, anche in caso di soggiorno temporaneo. La tessera TEAM deve essere richiesta al proprio Paese e il rilascio è subordinato alla sussistenza

---

<sup>30</sup> Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche.

<sup>31</sup> Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha emanato una Circolare n. 553, 9 febbraio 2007.

di specifici requisiti; nel caso della Romania per esempio è possibile ottenerla solo se il cittadino abbia versato almeno 5 anni di contributi al Fondo nazionale di Sanità, pari a circa € 900. Come è possibile immaginare, la maggioranza delle famiglie Rom a Milano si è trovata nell'impossibilità di ottenere dal proprio Paese la tessera TEAM. In assenza di queste forme di copertura sanitaria, il cittadino comunitario è tenuto a provvedere autonomamente al pagamento delle prestazioni richieste, con la possibilità di richiedere successivamente il rimborso in forma indiretta al proprio Paese. Inoltre, un altro fattore che mette sicuramente in difficoltà le famiglie rom in Italia è che l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale è possibile per i comunitari residenti in Italia solo a seguito dell'ottenimento della "Carta di soggiorno UE", che deve essere richiesta trascorsi tre mesi dall'ingresso in Italia. In caso di richiesta della Carta per motivi di lavoro è sufficiente dimostrare un'occupazione regolare, mentre negli altri casi sono richiesti sufficienti mezzi di sussistenza e la copertura delle spese mediche, attraverso l'iscrizione annuale al Servizio sanitario o la sottoscrizione di assicurazione privata<sup>32</sup>.

Tuttavia, con una nota del 19 Febbraio 2008<sup>33</sup> il Ministero della Salute ha precisato che l'assistenza sanitaria deve essere garantita anche ai cittadini rumeni e bulgari privi di copertura sanitaria e di STP. Alcune Regioni hanno così adottato a loro volta circolari che riconoscono l'accesso alle cure ambulatoriali urgenti ed essenziali, alle cure per la tutela della salute del minore, della maternità e dell'interruzione volontaria di gravidanza, alle vaccinazioni, alla cura e profilassi delle malattie infettive anche ai cittadini comunitari privi di tessera TEAM e di copertura sanitaria, a parità di trattamento con i cittadini extracomunitari irregolari.

In questi casi il cittadino comunitario privo di qualsiasi forma di copertura sanitaria deve poter ricevere assistenza (per le prestazioni di cui sopra) con il codice CSCS (Comunitario Senza Copertura Sanitaria).

La non conoscenza e la non comprensione delle modalità di accesso all'assistenza sanitaria da parte dei presidi sanitari territoriali che sarebbero tenute per legge a erogarla, ma che pongono spesso molte barriere, scoraggia la popolazione rom dal chiedere aiuto per la tutela della propria salute, se non all'ultimo momento, andando in pronto soccorso.

Gli interventi di mediazione sul territorio riguardano l'area dell'educazione sanitaria, la diffusione di informazioni sulle possibilità offerte dai servizi socio-sanitari e l'accompagnamento dei potenziali utenti. La mediazione si occupa anche del monitoraggio delle condizioni di vita e della rilevazione dei bisogni connessi all'area della salute. Il riconoscimento istituzionale del ruolo della mediazione ne consente l'identificazione come figura di riferimento anche all'interno delle comunità rom.

Un aspetto fondamentale riguarda l'area della promozione della salute, della prevenzione e dell'intervento precoce in situazioni di fragilità, per evitare che queste

---

<sup>32</sup> Fonte: Programma Integra <http://www.programmaintegra.it/modules/smartsection/item.php?itemid=200>

<sup>33</sup> Ministero della Salute, 19 Febbraio 2008, Precisazioni concernenti l'assistenza sanitaria ai cittadini comunitari dimoranti in Italia.

evolvano in un maggiore disagio. In questa tipologia rientrano per esempio gli interventi rivolti all'area materno-infantile e il sostegno familiare.

Tra gli obiettivi del lavoro dei mediatori c'è anche la promozione di una maggiore consapevolezza nella fruizione dei servizi, consapevolezza che possa sostituire la semplice richiesta di assistenza in caso di bisogno. È molto carente il mantenimento di una certa continuità nelle cure e nei controlli.

All'interno dei servizi il mediatore opera per favorire la fiducia e migliorare la relazione tra utenti e operatori sanitari, in termini di comunicazione e di collaborazione nella realizzazione degli interventi. Il riconoscimento del ruolo professionale del mediatore ne consente la valorizzazione nel lavoro di équipe con altri operatori e di rete con i servizi, con un conseguente ampliamento delle competenze e degli ambiti di intervento dei mediatori stessi.

Nella mediazione in campo sanitario con le popolazioni rom è importante non sostituirsi ai servizi che sono offerti dall'istituzione pubblica: è opportuno fare mediazione fornendo tutte le informazioni utili perché non ci sia poi una sorta di "corto circuito" con le strutture pubbliche, spiegare quindi come accedervi senza farsi scoraggiare da alcune possibili difficoltà pratiche e trovando anzi il modo di risolverle. A volte corridoi preferenziali per i rom sono più "comodi", ma la mediazione dovrebbe mirare a consentire ai rom di utilizzare gli stessi servizi offerti a tutti con l'obiettivo di utilizzarli in piena autonomia.

Lo studio ricordato sopra, "Accesso ai servizi sanitari ed educazione alla salute delle popolazioni Rom", ha evidenziato l'utilità della mediazione soprattutto nelle realtà di gruppi rom che coabitano da molto tempo in grandi campi (come per esempio, a Roma, nei campi di via di Salone e via dei Gordiani, ma anche a Milano nel campo di Vaiano Valle) rispetto ad alcune aree specifiche: nella sfera ginecologica, dell'infertilità e del controllo delle nascite; nella sfera andrologica; nei disturbi depressivi, soprattutto presenti nelle donne, ma non solo (sono disturbi che, con lo stabilizzarsi di alcune condizioni di vita - anche se il termine stabilizzazione è relativo, quando si parla di campi - vengono esplicitati più che in passato).

Sarebbe auspicabile l'incremento dell'uso della mediazione anche per facilitare il dialogo su questi temi, generalmente considerati quasi dei "tabù" nell'ambito delle comunità rom.

Laddove invece i gruppi sono di recente insediamento, i problemi sono prevalentemente quelli di base della salute del bambino e della donna (disfunzioni nella crescita, comprese dislessia, ritardi cognitivi, problemi nello sviluppo fisico; controlli in gravidanza o patologie della gravidanza), e più raramente dell'uomo.

La mediazione in ambito sanitario potrebbe avere una grandissima utilità, con la crescita di un rapporto di fiducia con l'utenza, in particolare nell'aprire una riflessione sul tema dei rischi connessi ai matrimoni e alla filiazione fra consanguinei con le conseguenti nascite di bambini disabili.

Sarebbe auspicabile incentivare l'investimento di forze nell'attività di mediazione sanitaria con il coinvolgimento dell'ente pubblico, in particolare nella formazione, sul tema della salute e dell'accesso al servizio sanitario nazionale dei cittadini rom e sinti, rivolta sia ai soggetti del privato sociale sia agli operatori sanitari del sistema pubblico.

## 5. IL RICONOSCIMENTO E LA PROMOZIONE CULTURALE

Se l'accanimento mediatico e politico nei confronti dei rom negli ultimi due anni può avere un qualche lato positivo, è proprio questo: provocare curiosità e interesse nei confronti di un popolo che da secoli è presente in questo Paese e del quale la maggior parte delle persone non sa nulla. Una ricerca dell'Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione del gennaio di quest'anno dice che alla domanda: "Quanti sono Rom e Sinti in Italia?" il 35% degli Italiani pensa che siano più di mezzo milione, mentre solo il 6% pensa correttamente che sono intorno ai 130.000, l'altro 56% risponde che non lo sa. Il 24 % sa che più della metà dei rom sono cittadini italiani, il 16% sa che i rom non sono più prevalentemente nomadi, il 37% sa che non sono un popolo omogeneo per cultura e il paese di provenienza, e solo lo 0,1% - 1 su ogni 1000 italiani - possiede tutte le quattro informazioni.

La chiusura da parte della società italiana si concentra e si esprime in due stereotipi: da una parte quello di origine romantica legato all'idea di libertà, alla musica, al ballo e alle zingare bellissime e letali come la Carmen di Merimée o la Zamfira di Puskin, il Romancero gitano di G. Lorca, Esmeralda di V. Hugo. Attraverso quattro secoli, dalla Russia all'America, poeti, romanzieri, narratori sono stati sedotti dal tema zingaro. Alcuni hanno saputo osservare le comunità e sono testimoni di qualità. Altri li hanno immaginati o si sono accontentati di riferire l'opinione pubblica generale. Lo scrittore Paul de Saint Victor non ama affatto gli zingari, ma riconosce loro un ruolo nell'arte e nella letteratura: "Spesso l'immaginazione, stanca dei ceppi della vita sociale, prende le ali del sogno, per abbattersi sulle loro tende e arruolarsi nelle loro bande. Il giorno in cui scompariranno, il mondo perderà, non una virtù, ma una poesia." L'altro stereotipo è quello più corrente, e oggi prevalente, dello "zingaro" ladro e infido, fannullone e refrattario all'integrazione.

Entrambi gli stereotipi, come tutti i luoghi comuni, sono insieme falsi e insieme un po' veri, perché entrambi nascono dall'osservazione superficiale, dal sentito dire, da una visione che è il frutto del rifiuto di avvicinarsi, di conoscersi, di superare i muri che costruiscono. Muri che nella storia dei rom hanno rappresentato e rappresentano un destino perenne di esclusione e di persecuzione, al quale è corrisposto e corrisponde come difesa e lotta per sopravvivere una chiusura in se stessi che rende più difficile la conoscenza.

Anche i Rom hanno dei pregiudizi nei confronti dei gagè. Ho intervistato Guido, un bambino rom di 11 anni che mi ha detto: "I gagè sono malefici hanno il cuore di sasso. Gli importa solo di se stessi e dei soldi". In effetti la stessa indagine dell'IPSO elenca questi pregiudizi:

- rubano i bambini (anche legalmente attraverso i servizi sociali), mentre il Ministero dell'Interno non possiede informazioni neanche su un solo caso accertato di rapimento dei bambini italiani da parte dei rom;
- sono superficiali, credono che basti essere belli, ricchi e famosi per fare tutto. Gli importa del titolo, del ruolo, non sanno più guardare la persona. Per il

lavoro mettono in secondo piano la famiglia, per esempio non accudiscono gli anziani, li rinchiudono negli ospizi;

- sono violenti, pericolosi, fanno le guerre e ammazzano i loro simili per interesse, per la terra, per il petrolio; hanno il cuore di sasso, non gli importa nulla di quello che succede fuori delle loro case purché non li tocchi direttamente.

Attraverso questo elenco possiamo leggere anche le caratteristiche fondamentali della cultura rom. Ma parlare di cultura rom in cosa consiste? In cosa consiste la cultura di un popolo? Nelle sue espressioni artistiche e intellettuali, nella sua storia? La cultura rom non può essere paragonata a quella di un popolo che ha una propria nazione. È fortemente condizionata dal fatto che i rom non hanno mai avuto una identità nazionale, perché non hanno mai avuto una nazione e neppure hanno pretese di avere una propria terra. Questa straordinaria caratteristica ne fa il popolo più pacifico della Terra, un popolo che non ha mai fatto una guerra, ma d'altro canto ne ha provocato un nomadismo forzato e costanti persecuzioni. Tuttavia, pur non avendo le caratteristiche di una nazione, il "popolo rom" ha mantenuto attraverso i secoli elementi che lo identificano - in primo luogo la lingua - oltre a una radicata cultura musicale e a modelli sociali comuni. Gli studi fatti sulla lingua romaní hanno mostrato che essa è strettamente imparentata con le lingue parlate nell'India settentrionale, in particolare nel Punjab. Questa relazione linguistica mostra le zone di origine dei rom e dei sinti. Essi provengono, infatti, da parti del Pakistan e dal nordovest dell'India. Si tratta di una popolazione molto giovane: il 45-50% degli individui ha meno di 16 anni e il 70% meno di 30, mentre solo il 2-3% supera i 60 anni. Queste caratteristiche derivano da un'alta natalità, un'elevata mortalità infantile, un'alta morbilità e una bassa aspettativa media di vita che, a loro volta, determinano un incremento demografico del 3-5%, molto superiore a quello europeo.

Le comunità rom sono portatrici di numerosi valori: il centro dell'universo è l'uomo, l'essere umano (in lingua romaní "rom" vuol dire uomo), da ciò derivano il valore dell'amicizia e la sacralità della vita, l'amore per la natura, il senso di solidarietà, il rispetto per l'anziano. Un rom è una persona serena, gioisce delle piccole cose, gli basta poco per organizzare una festa e crearne l'occasione e gioire con gli amici, anche se è in condizioni economiche precarie. Vivere di poco porta a una dimensione diversa della vita: quello che conta davvero è l'essere non il fare o apparire, la capacità di vivere profondamente emozioni e relazioni, ciò che i gagè hanno ormai dimenticato. Vive la quotidianità con un senso di fatalità, che da una parte ha radici nel pacifismo dei rom che non riescono a capire le guerre e le uccisioni, e dall'altra della passività che porta ad accettare tutto quello che gli viene fatto senza ribellarsi. Si crede che gli "zingari" vivano senza casa, senza lavoro, senza nessuna regola nella propria vita. Ma le comunità rom hanno regole molto rigide e una legge trasmessa per via orale, come il resto delle tradizioni culturali poiché non esiste una forma definita della lingua romaní.

Nonostante non abbia una patria il popolo rom si riconosce in un'unica bandiera con due colori: blu e verde, (come il cielo e la terra), con una ruota in mezzo che

rappresenta simbolicamente il viaggio dall'India verso l'Occidente, e in un inno: "Djelem Djelem" che dice: "Ho camminato, ho camminato lungo le strade, ho incontrato tanti amici, oh rom, oh giovani, anche io avevo una famiglia, ma la legione nera l'ha sterminata".

La segregazione culturale, le condizioni di vita precarie e il basso livello di scolarizzazione all'interno delle comunità hanno come conseguenza diretta la perdita della propria identità culturale, soprattutto tra le giovani generazioni. Per promuovere la cultura rom e sinta al fine di abbattere le barriere tra i rom e i non rom, bisogna che prima si lavori sulla presa di coscienza della propria cultura all'interno delle comunità stesse. Questo risultato si potrebbe ottenere valorizzando artisti e intellettuali rom e sinti, e creando con loro le occasioni nelle quali si possa realmente formare tra i giovani una "classe dirigente".

La creazione di un "Centro di cultura rom e sinta" porterebbe a un duplice risultato: da una parte un luogo concreto e fisico per i laboratori artistici (teatrali, di pittura, di musica e di scrittura) e per la formazione di attivisti rom e sinti (con il coinvolgimento di attivisti di altri paesi dove le comunità rom sono riuscite ad auto organizzarsi e auto rappresentarsi), dall'altra un luogo di scambio culturale tra la città e le comunità.





**FOTO PER GENTILE CONCESSIONE DI ENRICO MELIS**

