

fieri

rapporti di ricerca

LE CASE DEI ROM

Percorsi di inserimento socio-abitativo delle popolazioni rom a Torino e in Europa

Ricerca coordinata da

Pietro Cingolani

Dicembre 2014



ISBN: 978-88-940630-6-6

La ricerca è stata realizzata grazie al contributo e al sostegno
della Compagnia di San Paolo



INDICE

INTRODUZIONE.....	4
1. TORINO. I TANTI VOLTI DEL VIVERE IN CASA di Pietro Cingolani.....	11
1.1. Torino. Dall'Arrivore a Falchera.....	12
1.2. Chieri. Le case popolari di Via Monti.....	15
1.3. Moncalieri. La città senza campi.....	20
1.4. Collegno. Il campo e i palazzi.....	25
1.5. Riflessioni conclusive.....	29
2. MESSINA. LA FALCE E LE BARACCHE di Pietro Cingolani.....	34
2.1. Il contesto territoriale. La città e l'abitare informale.....	34
2.2. L'intervento progettato. Autorecupero e inserimento lavorativo.....	36
2.3. L'attuazione. La difficile ricerca degli spazi e l'inserimento differenziato.....	38
2.4. Riflessioni conclusive.....	43
3. BOLOGNA. DAI CAMPI ALLA CASA IN AFFITTO di Irene Ponzo.....	45
3.1. L'intervento progettato: l'"abitare normale" per tutti.....	45
3.2. L'attuazione: l'autonomia abitativa difficile.....	49
3.3. Riflessioni conclusive.....	54
4. MADRID. USCIRE DAL GALLINERO di Francesco Tarantino.....	56
4.1. Il contesto territoriale. Il Gallinero, baraccopoli di Madrid.....	56
4.2. L'intervento progettato. Un inserimento abitativo a tappe.....	61
4.3. L'attuazione. Dalle idee alla pratica tra coordinamento e conflitto.....	68
4.4. Riflessioni conclusive.....	73
5. VENATORI NEAMT. FARE LA CASA NELLA ROMANIA RURALE di Pietro Cingolani.....	76
5.1. Il contesto territoriale. Dal livello nazionale alla realtà locale.....	76
5.2. L'intervento progettato. La casa come punto di partenza.....	80
5.3. L'attuazione. Le case nuove e le case ristrutturate.....	82
5.4. Riflessioni conclusive.....	87
Bibliografia.....	90

INTRODUZIONE

Pietro Cingolani

Le condizioni abitative dei Rom sono, in tutti i paesi europei, ampiamente al di sotto di quelle del resto della popolazione. E' quanto conclude un rapporto comparativo realizzato nel 2009 da FRA, l'agenzia europea per i diritti fondamentali,¹ sulle condizioni di housing dei Rom nell'Unione Europea. Come si sottolinea nelle conclusioni: "la discriminazione contro i Rom e i viaggianti nell'accesso alla casa è grandissima e in generale il livello di housing è molto al di sotto di quanto si possa considerare 'adeguato'" (FRA 2009, 92). Le condizioni minime per definire l'adeguatezza di una soluzione di housing sono identificate nel rapporto con la sicurezza della proprietà, l'accesso ai servizi pubblici, la possibilità di pagare l'affitto, l'abitabilità, la localizzazione e l'adeguatezza culturale. A questo proposito si può richiamare quanto stabilisce la Carta sociale europea, promossa dal Consiglio d'Europa nel 1996 e riconosciuta dall'Italia. Nell'articolo 31, per garantire il diritto all'abitazione, si chiede agli Stati membri di attuare misure per permettere a tutti l'accesso a una casa di livello sufficiente, per eliminare gradualmente i "senza tetto" e permettere a tutti l'accesso alla casa, anche ai più poveri. Inoltre c'è una clausola della Carta nella quale si vieta ogni forma di discriminazione basata su razza, sesso, colore della pelle, lingua, religione, ascendenza nazionale e origine sociale e si sottolinea come tutti i gruppi con caratteristiche particolari, compresi i Rom, devono godere dei diritti contenuti nella Carta. Come si evidenziava nel rapporto FRA, molti Rom a livello europeo, circa il 11%, hanno sperimentato discriminazioni nell'accesso alla casa, mentre il 22% afferma di averle subito discriminazioni ripetute. Questo è stato indirettamente confermato anche dalle indagini europee che hanno registrato l'atteggiamento verso le minoranze. Nel 2008 L'Eurobarometro indicava che circa un quarto degli europei (24%), si sentirebbe a disagio con un vicino rom, mentre solo il 6% con un vicino straniero di nazionalità differente dalla propria. Sempre secondo il rapporto FRA gli alti tassi di segregazione possono essere ricondotti a deliberate scelte politiche delle autorità locali e dei governi nazionali in molti stati membri, come è successo in sedici paesi su ventisette (Italia, Bulgaria, Repubblica Ceca, Spagna, Finlandia, Francia, Ungheria, Irlanda, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Svezia e Gran Bretagna).

Queste drammatiche condizioni abitative sono l'indicatore più evidente del non riconoscimento di cittadinanza a interi gruppi di persone. La marginalità abitativa costituisce infatti una delle basi dell'esclusione sociale dei Rom e si combina con altre dimensioni, come la marginalità lavorativa, la bassa

¹ Questa agenzia è stata istituita nel 2007 dal Consiglio dell'Unione Europea e ha come obiettivo quello di "fornire alle competenti istituzioni, organi, uffici e agenzie della Comunità e agli Stati membri, nell'attuazione del diritto comunitario, assistenza e consulenza in materia di diritti fondamentali in modo da aiutarli a rispettare pienamente tali diritti quando essi adottano misure o definiscono iniziative nei loro rispettivi settori di appartenenza" (art.2 Regolamento).

scolarizzazione e lo status giuridico, producendo un circolo vizioso molto difficile da contrastare e da cui diventa sempre più difficile uscire. L'abitare è un processo che concorre alla creazione dell'identità individuale e di gruppo. Attraverso l'abitare le persone creano familiarità con gli spazi e un forte senso di sicurezza. Laddove le condizioni per il diritto all'abitare sono soddisfatte le persone hanno un legame stabile con le cose e gli spazi². Per molti Rom le condizioni esterne sfavorevoli rendono le soluzioni abitative molto provvisorie, precarie e in continua mutazione, e finiscono per creare spaesamento e debolezza anche nelle relazioni sociali. Questo conduce a un lento meccanismo di auto-segregazione per cui si cercano relazioni o contatti con le persone esterne al proprio gruppo di tipo solo strumentale, atteggiamento che contribuisce fortemente ad aumentare le condizioni di isolamento. La precarietà abitativa inoltre porta a vivere un senso di minaccia e paura per se stessi e per la propria famiglia. D'altra parte i gagè (non Rom, in lingua Romani) valutano il fatto di vivere in baracche come una scelta, come la dimostrazione di una presunta "cultura nomade"³.

L'Italia, all'interno dell'Unione Europea, è considerata un caso esemplare – in senso negativo - per le condizioni di segregazione abitativa nelle quali versano le popolazioni rom. La maggior parte delle soluzioni abitative adottate a oggi, è stata orientata verso la scelta dei "campi nomadi". Questa politica in realtà non è nata a livello nazionale, ma piuttosto a livello locale e poi si è diffusa, sostenuta a livello legislativo dalle Regioni. Un rapporto di denuncia scritto dall'ERRC (European Roma Rights Center) riguardo alla segregazione razziale subita dai Rom in Italia si intitola proprio: "Il paese dei campi".

"L'Italia è il solo paese in Europa a promuovere un sistema di ghetti organizzato e sostenuto pubblicamente, con lo scopo di privare i rom di una piena partecipazione alla vita italiana, o addirittura di avere un contatto e dei rapporti con essa" (2000, 5).

I campi nomadi, creati nella prima metà degli anni settanta come aree sosta, per tutelare una presunta cultura nomade, hanno di fatto risposto a logiche molto differenti, prima fra tutte quella di "rieducare" i

² Il bisogno di dare senso allo spazio, di radicarsi emerge in molti studi. Per esempio Massimello (2004), in uno studio condotto tra Rom jugoslavi di religione ortodossa in un'area sosta a Collegno, ha messo in luce come negli anni gli abitanti abbiano ampliato le proprie baracche, passando da materiali che erano legati alla provvisorietà, come legno di recupero e lamiera metalliche, all'utilizzo di materiali durevoli, come le tegole e i mattoni; questo dimostra come il bene casa sia "attestazione visibile di un progetto comune" (2004, 109) e segnala un desiderio di rimanere e un'appartenenza forte al territorio.

³ E' interessante, a questo proposito, un'indagine dell'Ispo, Istituto per gli Studi sulla Pubblica Opinione, che nel 2008 ha messo in luce come per la maggioranza dei gagè intervistati, l'84% del campione, i Rom siano prevalentemente nomadi e come l'83% pensa che i Rom abitino per scelta nei campi isolati dalla città (Ispo 2008).

loro occupanti. Nel campo i soggetti spesso non sono stati trattati come individui ma sono stati massificati dalla burocrazia. Nei campi le autorità hanno attribuito delle identità ai loro occupanti, a seconda delle necessità: devianti o poveri bisognosi da accudire. Comunque nomadi, non per scelta, ma per decisione dei non rom. Così famiglie che avevano sempre vissuto in abitazioni hanno accettato di stabilirsi nelle aree sosta e, come spiega Piasere (2004) di "riziganizzarsi", per assecondare la logica dei non Rom e per poter accedere alle poche risorse loro destinate. Nelle aree sosta attrezzate di molte città italiane le condizioni igieniche e sanitarie si sono dimostrate molto critiche; gli occupanti condividono una condizione di precarietà psicologica permanente e si sono spesso sviluppate relazioni conflittuali con i residenti dei quartieri che fanno ricadere sugli abitanti dei campi tutte le accuse sul degrado dei loro quartieri. La vita nei campi ha avuto conseguenze sulle difficoltà di scolarizzazione dei bambini e sull'inserimento lavorativo degli adulti, oltre che sullo status giuridico. Le popolazioni rom residenti nei campi sono state pensate secondo un trattamento differenziale, lo stesso che veniva storicamente destinato ai poveri e alle popolazioni marginali. Si sono adottate soluzioni emergenziali, assistenziali e di accoglienza, basate sempre sul principio del controllo sociale e sull'idea di garantire la pubblica sicurezza.

Gli studiosi che hanno affrontato il tema dell'abitare per i rom, non negano l'utilità di pensare a misure specifiche, ma sottolineano come sia importante conciliarle con misure e norme comuni già esistenti, come per esempio l'aiuto alla casa già previsto nelle politiche abitative generali. E' importante, negli interventi, permettere di realizzare i principi che "fanno una casa": il rapporto tra abitazione e struttura familiare, il controllo sul proprio ambiente, la sicurezza, la possibilità di sviluppare buone relazioni sociali con chi è al di fuori dell'abitazione. Per rispondere a queste necessità è importante riconoscere una pluralità di soluzioni, senza ricorrere ad un unico modello, perché bisogna ammettere che "qualunque formula è in linea di principio applicabile, nessuna è generalizzabile" (Tosi 2008, 74). Le risposte che in linea di principio potrebbero essere date spaziano dalle abitazioni ordinarie pubbliche di edilizia sociale, abitazioni ordinarie di cui sostenere l'affitto con incentivi pubblici, abitazioni ordinarie da sostenere con strumenti come l'accesso al mutuo, autocostruzioni con progetti di inserimento sociale, affitto di casolari di proprietà pubblica, regolazione di roulotte già presenti in aree agricole di proprietà. In alcuni casi si potrebbe anche puntare al miglioramento di insediamenti informali già presenti, per valorizzare risorse e reti sociali esistenti, ma questa, in generale, è vista più come una soluzione provvisoria che definitiva. I principi base attraverso cui dovrebbero essere attuati questi interventi sono quelli della facilitazione, del coinvolgimento e della valorizzazione dell'informale.

Nel gennaio del 2012, è stato creato, per la prima volta in Italia, un tavolo interministeriale presso il Ministero dell'Integrazione e della Cooperazione Internazionale per elaborare una "Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti", con lo scopo di affrontare vari aspetti, dal lavoro alla

scolarizzazione, alle dimensioni sanitarie e abitativi. Il tavolo permanente è composto da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Integrazione e della Cooperazione Internazionale. L'istituzione del tavolo è stata una risposta alla richiesta della Commissione europea a tutti gli stati membri - sottoscritta nel 2011 dal governo Berlusconi - di redigere un piano strategico⁴. Il 24 febbraio 2012 è stata approvata dal governo la strategia elaborata dall'UNAR (Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica, istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri). Questa strategia è stata valutata positivamente dai diversi attori-chiave perché ha segnato un'importante discontinuità rispetto al passato. Innanzitutto si è proposto il superare la prospettiva emergenziale, la soluzione dei "campi" e l'approccio assistenzialista, per adottare di un approccio fondato sui diritti, abbandonando la concezione del nomadismo. In secondo luogo per la prima volta questa strategia cerca di fornire unitarietà di intenti alla programmazione delle politiche sul territorio. All'interno della strategia vi sono quattro assi di intervento: istruzione, lavoro, salute e, appunto, abitazione (suddiviso in 3 obiettivi specifici) (UNAR 2012; Vulpiani 2012)⁵. L'obiettivo dichiarato della strategia, è quello di "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per Rom Sinti e Camminanti, in un'ottica partecipata di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione". In un recente rapporto che analizza la strategia nazionale, a due anni dal suo inizio, le valutazioni sulla sua implementazione sono abbastanza sconfortanti (Associazione 21 Luglio, 2014). Si mette in luce come, dopo l'approvazione della strategia, vi siano realtà locali che hanno continuato a operare in contrasto rispetto ai principi da essa enunciati. Gli esempi sono molti: per esempio, le linee guida del Comune di Milano, approvate nel novembre del 2012, contengono ancora un approccio alla questione abitativa di tipo contenitivo. E' citata la costruzione del "villaggio attrezzato" La Barbuta, avviata dal comune di Roma nel 2012 per rispondere all'emergenza abitativa dei rom: il villaggio ha una capienza di 600 persone, si presenta come un insediamento monoetnico, segregato e lontano dai servizi. Si fa riferimento anche alla delibera del Comune di Napoli del maggio 2014 per la costruzione di un campo segregato per i Rom di Scampia, utilizzando 7 milioni di euro provenienti dai Fondi Europei di Sviluppo Regionale. Dal rapporto emerge inoltre come solo alcune Regioni abbiano attuato delle iniziative di inclusione abitativa volte a superare la tradizionale forma "campo". Vengono citati alcuni interventi sperimentali, quelli in Piemonte (Comune di Torino con il progetto Abit-

⁴ Il termine stabilito dalla Commissione per la stesura del piano era fissato al 31 dicembre del 2011 ma per l'Italia è stato prorogato a causa del cambio di governo.

⁵ Obiettivo specifico 4.1: "Favorire politiche integrate di cooperazione inter-istituzionale per l'offerta abitativa rivolta a RSC"; Obiettivo specifico 4.2: "Promuovere soluzioni abitative che rispondano alle esigenze e ai bisogni specifici di famiglie RSC"; Obiettivo specifico 4.3: "Favorire l'informazione sulle risorse economiche e i dispositivi amministrativi a disposizione delle amministrazioni pubbliche per le politiche abitative, e sulle opportunità immobiliari per le famiglie RSC".

azioni e l'esperienza del progetto "Dado" a Settimo Torinese), in Emilia Romagna (Comune di Bologna), in Veneto (Comune di Padova), in Sicilia (Comune di Messina), in Toscana (Comune di Firenze e di Pisa). Alle sperimentazioni si aggiungono gli inserimenti in alloggi pubblici, pratica diffusa in alcune Regioni, ma nel rapporto si ricorda come si tratti comunque di casi isolati, "che restano al di qua della individuazione di una strategia comune assimilabile ad una politica di social housing, o di strategie individualizzate a seconda delle singole realtà". All'interno della strategia è prevista anche l'istituzione di un tavolo nazionale sull'alloggio che, dopo una riunione iniziale, avvenuta nel novembre del 2013, non si è più riunito e non ha ancora attuato nessun intervento specifico.

Le sperimentazioni di inserimento abitativo alternative ai "campi nomadi" in Italia sono dunque ancora molto poche e sono anche poche le ricerche che hanno documentato in profondità queste sperimentazioni, mettendo a confronto il punto di vista dei policy maker e degli operatori con quello della famiglie rom beneficiarie e della popolazione non rom residente nei quartieri coinvolti. Ancora meno numerose sono le ricerche che riguardano le famiglie rom che vivono in soluzioni ordinarie, come alloggi reperiti autonomamente nel mercato privato o nell'edilizia residenziale pubblica, e che vi sono giunte senza l'intermediazione delle istituzioni.

La presente ricerca ha l'obiettivo di colmare questo vuoto di conoscenza. Per farlo, il tema dell'abitare è stato affrontato non come dimensione isolata, ma all'interno di processi e meccanismi più ampi di quelli che fanno capo all'abitazione in senso stretto. Abbiamo considerato la casa l'ambito nel quale trova risposta un'ampia gamma di bisogni di tipo sociale, economico e simbolico (Poggio 2005; Torri 2006). Abbiamo articolato il concetto di integrazione abitativa in tre principali dimensioni: la sicurezza abitativa, intesa come capacità di conservare una posizione abitativa adeguata; l'adeguatezza abitativa rispetto al progetto di vita del nucleo familiare; l'inserimento residenziale, inteso come inserimento nel contesto abitativo. L'analisi dei processi di integrazione abitativa ha fatto dunque riferimento a quattro principali dimensioni, identificate da Palvarini (2006) a partire dalla classificazione di Edgar e Meert (2005):

- 1) la qualità fisica, che definisce l'adeguatezza dell'alloggio (e dello stabile) in riferimento a soglie standard di comfort e sicurezza;
- 2) la qualità economica, che si riferisce alla sostenibilità delle spese abitative;
- 3) la qualità territoriale o ambientale, che si concretizza nella possibilità di vivere in quartieri adeguatamente attrezzati, non segregati, non socialmente svalutati;
- 4) la qualità sociale, che si esplica nella possibilità di essere inseriti in reti di informazione e sostegno.

A partire da questi presupposti teorici abbiamo preso in considerazione alcune realtà territoriali italiane e le abbiamo messe a confronto con alcune altre realtà europee, analizzandole attraverso studi di caso condotti con metodologia qualitativa⁶. Siamo partiti dal caso torinese, al quale è dedicato il primo capitolo. Abbiamo identificato dodici gruppi familiari rom a Torino e nelle cittadine della prima cintura torinese (Moncalieri, Chieri e Collegno) e, grazie a interviste in profondità e all'osservazione partecipante, ne abbiamo ricostruito la storia migratoria, le relazioni sociali, l'attività lavorativa, intrecciando tutte queste dimensioni all'analisi delle soluzioni abitative passate e presenti. I Rom oggetto della ricerca sono diversi sia per provenienza (bosniaci, serbi, kosovari, romeni) sia per condizione giuridica (da coloro che hanno il permesso di soggiorno, agli apolidi, ai cittadini comunitari, ad alcuni con la cittadinanza italiana). Di questi dodici nuclei, otto attualmente vivono in alloggi all'interno di palazzi di edilizia residenziale pubblica, uno abita in un alloggio in affitto nel mercato privato, e tre nuclei si trovano in soluzioni di housing sociale grazie al sostegno economico di specifici progetti di inserimento abitativo.

Il secondo e il terzo capitolo sono dedicati all'analisi di altri due contesti italiani dove sono stati realizzati specifici progetti di inserimento abitativo attraverso sperimentazioni che la letteratura definisce "innovative" e descrive come buone pratiche (Associazione 21 Luglio, 2014; Vitale, 2009). Le due realtà prese in esame sono stati i progetti realizzati nel Comune di Bologna, a favore di Rom slavi e Rom romeni negli anni 2007 e 2008 e nel comune di Messina a favore di Rom kosovari negli anni 2012 e 2013. In entrambe in casi, oltre all'analisi della letteratura e dei documenti di progetto, si è provveduto allo studio dei casi attraverso visite in loco, interviste in profondità agli attori istituzionali e del privato sociale, oltreché a beneficiari rom di questi percorsi di inserimento abitativo. Il quarto e il quinto capitolo sono dedicati ad approfondimenti in due contesti esteri, che per differenti motivi ci sembravano significativi per una comparazione con la realtà italiana. Nel quarto capitolo si analizza una pratica di inclusione socio-abitativa implementata in Spagna, nella città di Madrid. Essa è rivolta principalmente a Rom romeni residenti dell'insediamento abusivo del Gallinero, è iniziata nel 2012 ed è tuttora in corso. Questo caso è interessante, in prospettiva comparativa, per le caratteristiche dei beneficiari, Rom romeni simili per

⁶ Il caso studio nel torinese è stato realizzato da Pietro Cingolani con la collaborazione di Giulia Maroccoli. Nel periodo compreso tra febbraio e ottobre 2014 sono state raccolte 13 biografie abitative, per un totale di 30 interviste in profondità a famiglie rom, e 14 interviste in profondità ad operatori, volontari e personale delle amministrazioni locali. Lo studio di Messina è stato realizzato da Pietro Cingolani, che nel luglio del 2014 ha condotto osservazione sul campo e 18 interviste in profondità (10 tra operatori, funzionari dell'amministrazione locale, studiosi e volontari e 8 famiglie rom). Lo studio di Bologna è stato realizzato da Irene Ponso, che nel settembre del 2014 ha condotto 9 interviste in profondità (7 tra operatori, funzionari dell'amministrazione locale, studiosi e volontari e 2 famiglie rom). Lo studio su Madrid è stato realizzato da Francesco Tarantino, che nel settembre del 2014 ha condotto osservazioni sul campo e 23 interviste in profondità, (17 tra operatori, funzionari dell'amministrazione locale e volontari, 6 famiglie rom). Lo studio su Venatori Neamt è stato condotto nel luglio del 2014 da Pietro Cingolani, che ha realizzato 16 interviste in profondità (3 operatori e funzionari dell'amministrazione, 13 famiglie rom, 9 incluse nel progetto e 4 famiglie non incluse). Le interviste in Spagna e in Romania sono state condotte in spagnolo e romeno. Tutti i nomi degli intervistati sono stati modificati per tutelarne la privacy.

caratteristiche sociali e regioni di provenienza a Rom residenti a Torino, e per le caratteristiche strutturali e socio-economiche della zona interessata, anch'esse assimilabili a quelle di alcuni quartieri torinesi. Nel quinto capitolo si presenta uno studio di caso condotto in una località rurale romena, Venatori Neamt nella provincia di Neamt, nel nord-est. A Venatori Neamt il progetto di riabilitazione e costruzione di nuove case per popolazione rom residente è stato realizzato tra il 2010 e il 2013 dall'associazione internazionale Habitat for Humanity in partenariato con la Fondazione Soros Romania. Questo caso è interessante, in prospettiva comparativa, perché riguarda la tutela del diritto all'abitare dei Rom in un contesto nel quale costituisce una minoranza nazionale e non popolazione immigrata. La cornice giuridica è dunque profondamente diversa anche se, come si vedrà, le problematiche relative alla discriminazione, alla segregazione spaziale, alla difficoltà di accesso all'edilizia residenziale pubblica sono per molti versi simili alle condizioni sperimentate negli altri paesi europei presi in considerazione.

CAPITOLO 1

TORINO. I TANTI VOLTI DEL VIVERE IN CASA

Pietro Cingolani⁷

Questo capitolo è dedicato alla presentazione dei risultati della ricerca condotta a Torino e in alcune località della cintura metropolitana (Chieri, Moncalieri e Collegno) tra famiglie rom che vivono, da un periodo più o meno lungo, all'interno di case convenzionali, siano essi alloggi di edilizia popolare oppure case affittate nel mercato privato.

Tutti i nuclei che abbiamo incontrato hanno vissuto una parte della loro vita all'interno di un campo, in alcuni casi un campo regolare e attrezzato, in altri casi aree sosta spontanee. Il passaggio dal campo alla casa è avvenuto in alcuni casi spontaneamente, esclusivamente attraverso le proprie reti sociali e appoggiandosi alle proprie risorse, in altri casi grazie all'intermediazione delle istituzioni. Abbiamo indagato come diverse variabili, tra cui tipologia di campo e percorso di uscita, oltre che capitale e reti sociali della famiglia abbiano influito sul successivo inserimento. L'attenzione è stata rivolta alla storia abitativa e lavorativa precedente alla soluzione attuale e in molte narrazioni sono emerse interessanti valutazioni comparative tra il passato e il presente.

Venendo alla condizione abitativa attuale abbiamo indagato sia gli aspetti relativi alla struttura fisica della casa, alla sostenibilità economica e alla dimensione amministrativa, sia gli aspetti relativi alla gestione degli spazi interni ed esterni alla casa. Abbiamo poi indagato la sfera sociale, come si articolano i rapporti con i vicini di casa e con il quartiere e con altri Rom che vivono nello stesso territorio. Abbiamo cercato di comprendere come la vita in casa abbia condizionato la percezione da parte degli altri cittadini, Rom e non Rom, e come abbia influenzato anche le altre dimensioni della quotidianità, come il lavoro e la scuola.

Poiché molti di questi percorsi sono stati legati a un intervento istituzionale, abbiamo indagato come le azioni delle istituzioni siano state percepite dalle famiglie rom, verificando anche se e in che forma le istituzioni siano ancora presenti. Il quadro che è emerso è molto complesso e ci ha obbligato a evitare qualsiasi generalizzazione, portandoci tuttavia a evidenziare dei nodi critici e delle positività comuni a tutte le esperienze analizzate. Il capitolo è così organizzato: vengono presentati i quattro contesti territoriali, Torino, Chieri, Moncalieri e Collegno, con attenzione a tutte le dimensioni citate e indagati attraverso la storia di specifiche famiglie. Nelle conclusioni si riprendono le domande fondamentali e si cerca di comprendere cosa queste storie possano insegnare per futuri interventi.

⁷ Il materiale utilizzato per realizzare il presente capitolo è stato raccolto da Giulia Maroccoli e Pietro Cingolani.

1.1. Torino. Dall'Arrivore a Falchera

Il Comune di Torino, dopo la fase di costituzione dei campi nomadi autorizzati, negli anni ha attuato alcuni interventi di inserimento abitativo, sia nel mercato pubblico che in quello privato. Un esempio è il progetto Abit-Azioni, per aiutare le famiglie rom a entrare nel mercato privato. Nel progetto, portato avanti dall'Ufficio nomadismo con alcune associazioni del privato sociale (cooperativa Valdocco, Stranaidea e AIZO) tra il 2007 e il 2009, vi è stato un aiuto iniziale alla stipula del contratto e poi un sostegno all'affitto "scalare" per 12 o 18 mesi. Per incentivare i padroni di casa si metteva a disposizione un fondo di garanzia pari a 18 mensilità di affitto. Inoltre era prevista una mediazione interculturale con gli altri inquilini dei palazzi, e una presa in carico globale dei beneficiari, che venivano aiutati a registrare la residenza, a iscriversi al servizio sanitario nazionale e a iscrivere i figli a scuola. Un altro progetto, denominato "La Città Possibile" è in corso dal dicembre 2013 e terminerà nel dicembre del 2015; è realizzato da un raggruppamento temporaneo d'impresa costituito da Cooperativa Valdocco, AIZO, Croce Rossa Italiana, Cooperativa Sociale Stranaidea, Cooperativa Liberitutti e Associazione Terra Del Fuoco. Obiettivo del progetto è quello di ricollocare circa 220 nuclei famigliari rom romeni dall'area spontanea di Lungo Stura Lazio in altre soluzioni abitative, proponendo loro, attraverso un "patto di emersione" differenti soluzioni: housing sociale con servizi comuni come primo passo verso l'autonomia abitativa, appartamenti nel mercato privato, abitazioni realizzate con autorecupero o autostruzione, percorsi di rimpatrio volontario assistito in Romania⁸.

Oltre a questi interventi l'uscita dai campi è stata legata alle politiche ordinarie della casa: in questi casi i Rom sono stati semplicemente aiutati dall'Ufficio nomadi a deporre la domanda per accedere alle liste. I beneficiari dell'inserimento in case di edilizia pubblica sono stati soprattutto i Rom della ex Jugoslavia, arrivati a partire dagli anni '70 e successivamente come profughi negli anni '90. Molte di queste famiglie si sono inserite nelle case popolari della zona nord di Torino ed è lì che si è concentrata la nostra ricerca. Si tratta del quartiere Falchera, in particolare della cosiddetta "Falchera nuova", un'area edificata dal Comune negli anni Cinquanta, a ridosso della tangenziale di Torino e composta da decine di complessi condominiali.

Maria. L'importanza di vivere insieme

La storia che presentiamo è quella di Maria, una Rom khorakhané che abita con il marito, cinque figli, di età compresa tra 4 e 20 anni, una nuora e una nipote. Nello stesso complesso di case popolari vivono anche i genitori e alcuni dei fratelli con le rispettive famiglie, per un totale di circa sessanta persone tra loro

⁸ Questo progetto è stato oggetto del nostro studio, con interviste ad alcuni nuclei famigliari beneficiari e agli operatori. Per la sua complessità e specificità rispetto alle altre biografie abitative raccolte, abbiamo deciso di non includerlo nel presente rapporto ma di destinarvi una futuro specifico approfondimento.

imparentate. I genitori di Maria sono bosniaci e sono arrivati in Italia più di quaranta anni fa. Maria e i suoi fratelli sono nati in Italia, sebbene nessuno di loro abbia la cittadinanza italiana; la maggioranza è in possesso del permesso di soggiorno, mentre alcuni hanno ottenuto la carta di soggiorno a tempo indeterminato⁹.

Prima di arrivare in Italia, i genitori di Maria abitavano in casa. Sono tuttora in possesso di un'abitazione in Bosnia, a Banja Luka, e il padre ha da poco preso la decisione di venderla, dato che tutta la famiglia è ormai intenzionata a restare in Italia. Durante i primi anni in Italia, la famiglia si è spostata su tutto il territorio nazionale, conducendo una vita itinerante. Alla fine degli anni Settanta si stabiliscono a Torino. Si trattava di insediamenti informali, soggetti a continui sgomberi. All'inizio degli anni Ottanta, il Comune di Torino decide di realizzare i primi insediamenti autorizzati destinati alla popolazione rom presente sul territorio.

Nel 1982 i genitori di Maria si stabiliscono al nuovo campo di strada dell'Arrivore, dove risiederanno per circa venti anni. Se buona parte della permanenza al campo è vissuta molto positivamente dall'intera famiglia, nel tempo si stabiliscono nel campo altre famiglie rom, di diversa provenienza, con cui sorgono delle problematiche che sfociano in litigi violenti e pericolosi per i membri della famiglia di Maria. A seguito del peggioramento delle condizioni di vita nel campo, i genitori di Maria, lei e i suoi fratelli decidono di inoltrare la richiesta per l'assegnazione degli alloggi di edilizia pubblica. Ottengono l'assegnazione in tempi diversi e in quartieri e Comuni differenti – una delle sorelle di Maria, ad esempio, vive dal 2006 in una casa popolare nella cittadina di Chieri; Maria e la sua famiglia, arrivano nell'alloggio di Falchera nel 2001, dopo aver atteso quasi sei anni prima che la loro richiesta venga accolta.

L'appartamento di Maria si compone di quattro camere più la cucina, ha due arie ai lati della casa. Secondo Maria lo spazio è sufficiente, tanto che una camera è utilizzata come salotto e nessun componente del nucleo vi dorme. Maria ha investito molte energie nel sistemare l'alloggio e renderlo più confortevole: negli anni ha rinnovato l'arredamento, ripiastrellando il pavimento e si è occupata della manutenzione del sistema di riscaldamento. Il canone d'affitto mensile dell'alloggio è di 80 euro, a cui si sommano 120 euro di spese condominiali comprendenti l'uso dei giardini e del parcheggio; a questa spesa vanno aggiunte quelle per le utenze di gas e luce. Negli ultimi anni Maria fa sempre più difficoltà a far fronte alle spese e non è riuscita a pagare le bollette degli ultimi mesi.

⁹ Dal punto di vista giuridico, anche nella terza generazione nata in Italia si trovano situazioni diverse: in alcuni casi è stato possibile ottenere la cittadinanza italiana, in altri invece – mancando la possibilità di provare la residenza continuativa sul territorio – i ragazzi sono, come i genitori, in possesso del solo permesso di soggiorno.

Rispetto alla zona in cui vivono, Maria si dice soddisfatta: i servizi di cui usufruisce la sua famiglia sono vicini (il consultorio, la scuola, il supermercato) e non vorrebbe abitare in un altro quartiere. La quotidianità è vissuta insieme all'intera famiglia allargata, di fatto ricreando in parte le abitudini di vita che la famiglia aveva al campo. Nel complesso condominiale, tuttavia, alcune di queste abitudini (come, ad esempio, organizzare momenti conviviali nei giardini del fabbricato, passare molto tempo insieme nei diversi appartamenti, lasciare giocare insieme i numerosi bambini negli spazi comuni) causano le proteste dei vicini e spesso sfociano in veri e propri litigi. Per questi motivi, l'inserimento abitativo di queste famiglie è spesso da loro stessi descritto come molto problematico, soprattutto se confrontato con la passata vita nel campo.

Nelle parole di Maria: «noi siamo abituati a stare tutti insieme [...] la mia casa, quella di mia madre, dei miei fratelli, sono sempre piene di gente. Qua non è che ti senti chiusa, però ci sono tante regole, regole, regole... noi non siamo abituati. Come vado in cortile “eh signora stia attenta, e la siepe e l'alberello, e non fate rumore, andate piano, la gente dorme...”, ma di pomeriggio, di sera, di mattina... ma sempre dormite?! Poi ci sono i bambini che giocano, e cosa prendo un nastro isolante e li chiudo?!».

Vi sono numerose occasioni conviviali che, soprattutto in primavera ed estate, la famiglia organizza nei giardini del complesso. In queste occasioni sono presenti anche amici gagé, ma la maggioranza dei condomini sembra lamentarsi di tale uso dello spazio comune.

Una delle problematiche che compromette il rapporto con una parte dei vicini, riguarda anche presenza di numerosi veicoli adibiti alla raccolta del ferro e di diversi camper che occupano un ampio spazio nei parcheggi sottostanti le abitazioni. In questi camper abitano diversi parenti di Maria, come il fratello o la sorella. La sorella ha vissuto in un alloggio in affitto, ma lo ha abbandonato perché troppo caro, mentre il fratello abitava in un alloggio popolare con altre undici persone. Entrambi hanno scelto di vivere in camper e appoggiarsi, in caso di necessità, ai servizi e agli alloggi dei loro parenti. Fra gli stessi condomini, tuttavia, vi sono alcune famiglie con cui Maria ha stabilito relazioni di amicizia, soprattutto per via dei figli. Nell'appartamento di Maria sono infatti spesso presenti gli amici gagé dei suoi figli, conosciuti sia nell'ambiente scolastico che nella vita quotidiana nel quartiere.

Secondo Maria vivere in alloggio non ha modificato la percezione che i gagé hanno dei Rom: « Se c'ho una villa, se sono la più ricca del mondo, o anche se mi comporto benissimo, per loro sono così e basta, zingara e basta. Non c'è differenza, anzi loro, la maggior parte dei gagé... i Rom con la giacca elegante, la cravatta, che sai che stanno bene, quelli i gagé li accettano di più». Nonostante questa percezione Maria non sceglie il mimetismo sociale; l'identità rom è motivo di orgoglio ed è ritenuto assolutamente necessario trasmetterla ai suoi figli. Il senso di sicurezza per Maria nasce proprio dall'appartenenza comunitaria: «la sicurezza nostra non è tanto avere o non avere la casa, ma sono i clan, le famiglie, il rango... quando hai il

rango di un livello su, essere rom non ti pesa». Il fatto di poter avere vicino a sé molti parenti, negli altri alloggi, è fonte di tranquillità.

Per quanto riguarda il ruolo delle istituzioni Maria lamenta come a Falchera il passaggio dal campo alla casa non sia stato mediato in forma adeguata¹⁰: «prima di mettere gli zingari con i gagé, bisogna far conoscere le persone, vedersi... anche presentarli prima di metterli insieme [...] non prenderli che non conosci nessuno e buttarli nella casa così». Un percorso di mediazione sarebbe stato indispensabile per porre le basi di una pacifica convivenza, che comprenda il rispetto e la comprensione delle diversità e delle esigenze reciproche. Tale mediazione, inoltre, secondo Maria non dovrebbe concludersi con l'inizio dell'inserimento, ma dovrebbe invece essere presente anche nel proseguo della convivenza.

1.2. Chieri. Le case popolari di Via Monti

Il Comune di Chieri, una cittadina di 37.000 abitanti situata 18 chilometri a est di Torino, non ha mai attuato specifiche politiche abitative nei confronti della popolazione rom presente sul territorio; non ha istituito aree sosta né campi autorizzati. La presenza dei Rom è oggi soprattutto concentrata all'interno di alcuni complessi di case popolari, il più noto dei quali è il complesso di Via Monti. Si tratta di un caseggiato molto grande, con più di dieci scale e oltre cento appartamenti. È stato costruito negli anni Settanta con l'intenzione di farne un residence di lusso, con appartamenti molto ampi e con piscina, campo da calcio e ampio giardino interno. In seguito al fallimento dell'azienda responsabile del progetto, il Comune di Torino ha rilevato il complesso e l'ha messo a disposizione dell'ATC. Gli appartamenti hanno una dimensione media di 100 mq, sono generalmente composti da salotto, cucina e due camere da letto. Le spese mensili, comprensive di canone di affitto, bollette e riscaldamento, variano a seconda del periodo dell'anno fra i 390 e i 500 euro. A oggi, il complesso condominiale è alquanto degradato, e gli abitanti lamentano l'assenza delle istituzioni. Le associazioni che vi lavorano, come la cooperativa Valdocco, confermano il generale stato di abbandono e fra gli obiettivi del loro operato vi è la mediazione con l'ATC per sollecitare gli interventi necessari. Tra le famiglie che risiedono in via Monti sono presenti diversi nuclei problematici sotto l'aspetto economico, sanitario e con riferimento all'integrazione sociale. Molti inquilini non pagano l'affitto da anni, una condizione che senz'altro influisce sulla mancata gestione del complesso. Sono stati segnalati episodi di spaccio e vi sono, in generale, alcune persone impegnate in attività ai limiti della legalità. Il rapporto tra condomini è problematico, le liti sono all'ordine del giorno e sono frequenti gli episodi di danneggiamenti agli ascensori e agli spazi comuni.

¹⁰ A partire dal 2005 l'Ufficio Nomadi ha fornito un servizio di mediazione affidato a un'operatrice per aiutare le famiglie a seguire tutte le pratiche, a rispettare i termini di pagamento per le utenze, a risolvere i conflitti con gli altri abitanti. Nel 2009 questo compito è poi passato ai Servizi Sociali territoriali.

L'aspetto più problematico è l'aver concentrato un gran numero di situazioni di disagio all'interno di un unico contesto. Questa concentrazione pare rispondere a due diverse motivazioni: la prima sembrerebbe rispecchiare un'esigenza di controllo, che si esplicita nel racchiudere in un contesto circoscritto le situazioni problematiche più gravi al fine di poterle meglio sorvegliare, come sottolineano alcuni educatori: "via Monti ormai è un ghetto [...] le nostre opinioni non sono state ascoltate perché se l'interesse è quello e noi dobbiamo costruire un ghetto e lì possiamo tenerli sotto controllo, tu puoi dire tutte le criticità che vuoi... non serviranno a niente».

La seconda motivazione chiama in causa il diverso peso politico dei principali complessi di edilizia pubblica presenti a Chieri, via Monti da un lato e via delle Maddalene dall'altro. Via delle Maddalene si sta lentamente risollevando e gli abitanti di questo complesso hanno una maggiore voce in capitolo nelle decisioni dell'amministrazione – anche per la vicinanza, e in taluni casi la parentela, di alcuni di essi con gli amministratori della giunta comunale.

E' in questo contesto particolarmente problematico che si inseriscono le vicende di tre nuclei famigliari rom che abbiamo incontrato, quello di Alexian, quello di Teresa e quello di Elena. Queste tre famiglie sono entrate nei loro alloggi in momento differenti e si caratterizzano per differenti rapporti con il quartiere.

Alexian. Il radicamento e la partecipazione

Alexian nasce in Bosnia e arriva in Italia con la sua famiglia nel 1991 per fuggire dal conflitto nei Balcani. Prima di emigrare i suoi genitori gestivano una bancarella nei mercati e il padre esercitava il mestiere di caldaio. Arrivati a Torino, vengono inseriti dall'Ufficio Nomadi all'interno del campo di strada dell'Arrivore. Appena sposato si trasferisce nel '95 in Germania con l'intenzione di cercare lavoro ma torna in Italia dopo sei mesi perché ancora molto giovane. Si stabilisce di nuovo al campo dell'Arrivore e inizia a lavorare in un vivaio come giardiniere. Alla fine degli anni Novanta la cooperativa San Vincenzo, operante nel campo, sviluppa un progetto di inserimento abitativo nelle case ATC di Via Monti. In questo progetto la cooperativa stipula con ATC contratti di affitto a suo nome per due anni. Al termine di questi la cooperativa fornisce supporto a Alexian nella compilazione della domanda per la casa popolare; avendo la residenza sul territorio e un contratto di lavoro, nonché in possesso dei requisiti economici, la famiglia ottiene l'assegnazione dell'alloggio in cui abita tuttora. La famiglia è composta da Alexian, sua moglie e le loro sette figlie, di età compresa fra 18 anni e 6 mesi.

A Chieri Alexian ottiene un contratto a tempo indeterminato in un'azienda tessile e vi lavora per i successivi dodici anni; circa due anni fa, a causa della crisi, l'azienda si trova costretta a chiudere e Alexian rimane disoccupato. Una condizione condivisa con molti altri non Rom residenti a Chieri, cittadina specializzata nel tessile e drammaticamente colpita dalla crisi del settore e dalle delocalizzazioni delle fabbriche all'estero.

Attualmente Alexian si impegna in maniera informale in diversi lavori, come lo sgombero di locali; insieme alla moglie il sabato si reca a Porta Palazzo per vendere oggetti usati. Sicuramente la perdita del lavoro pesa sull'economia familiare e sulla possibilità di sostenere tutte le spese. In questi ultimi anni di difficoltà economiche la famiglia ha usufruito del fondo sociale previsto dall'ATC; si tratta di un contributo regionale finalizzato a coprire parte della morosità accumulata nell'anno precedente la richiesta e erogabile ai cosiddetti "morosi incolpevoli".

L'arrivo nel complesso di Via Monti non è stato facile. Alexian racconta il degrado che ha trovato appena arrivato: «quando sono arrivato io nel '99, qua sotto i portici non potevi camminare, c'era immondizia, mobili, motorini rubati, macchine bruciate [...] era più pulito il campo! Pieno di roba era, era schifoso, schifoso, schifoso, io mi credi che io alla notte mi alzavo e mi dicevo che cos'ho fatto, che... che sbaglio ho fatto a venire qua!».

La risposta che elabora è quella di un impegno con gli altri condomini per migliorare la vivibilità dei palazzi. Organizza la pulizia dei cortili e dà vita ad un'associazione di quartiere; l'idea che anima l'associazione è quella di rappresentare un interlocutore che si faccia carico comunitariamente dei problemi del condominio per porli all'amministrazione dell'ATC affinché possano essere costruttivamente risolti.

Alexian e la propria famiglia con i loro comportamenti e le loro pratiche si sono costruiti, negli anni, una reputazione sociale molto positiva all'interno del caseggiato. Alexian ravvede, nell'ultimo periodo, un peggioramento della situazione. In parte questo peggioramento è attribuito dallo stesso Alexian all'inserimento recente di altre famiglie rom e la situazione è a tal punto deteriorata da spingere Alexian ad affermare che è la prima volta da quando abita in via Monti che sta pensando di andarsene: «cambierei, andrei via da via Monti se rimangono queste famiglie qua».

Alexian oggi si trova di fronte ad una pericolosa retrocessione, oltre che a livello materiale, anche a livello simbolico. Rispetto alle altre famiglie rom, è molto interessante il processo di distanziamento simbolico che mette in atto quando si trova con i gagè, sottolineando come non condivide alcun legame parentale, né di provenienza, con loro. Alexian è il primo ad evidenziare quanto i primi a pagare gli errori di una cattiva politica siano le famiglie come la sua, che hanno faticosamente costruito percorsi di integrazione.

Teresa. La casa per i figli

Teresa è una Rom bosniaca khorokanè. Dopo aver vissuto per diversi anni nel campo dell'Arrivore arriva nel complesso di Via Monti nel 2006, insieme al marito e ai suoi cinque figli. Il suo passaggio alla casa è stato mediato, come per Alexian, dalla cooperativa San Vincenzo e dall'Ufficio Nomadi. Il progetto. Come per Alexian, sarebbe dovuto durare due anni, al termine dei quali la famiglia avrebbe dovuto lasciare l'alloggio a un altro nucleo in attesa di inserimento. Nel corso del tempo, tuttavia, il progetto perde forza e non

vengono messi in atto i processi che avrebbero dovuto portare all'autonomia economica del nucleo. La famiglia rimane nell'alloggio ben oltre i due anni inizialmente previsti. Al momento la San Vincenzo ha disdetto il contratto di affitto con l'ATC e il futuro abitativo della famiglia è incerto. Teresa riferisce di aver fatto domanda per entrare nelle graduatorie di assegnazione delle case popolari ma la richiesta è però stata respinta.

Il passaggio dalla casa al campo, anche per Teresa, non è stato facile tanto che durante il primo anno lei e il marito passava poco tempo in casa: « scappavo proprio di casa e rientravo per dire alle 9 di sera [...] l'inizio è stata una cosa tipo stiamo qua ma ci stiamo pochissimo, stiamo tutta la giornata a Falchera e torniamo qua a dormire».

La percezione del pregiudizio iniziale è molto forte, ma con il tempo le relazioni sono migliorate: «per gli altri noi eravamo selvaggi, come per dire sono zingari, ci fanno del male, ci spaccano... ci rubano le bici, ci rubano le borse, sono sporchi, ma alla fine hanno capito che non è così. C'è voluto un po' di tempo».

Il nucleo di Maria risente senza dubbio delle problematiche generali presenti nel caseggiato di via Monti, ma è riuscita a superare le diffidenze iniziali di cui era oggetto e a stabilire rapporti di buon vicinato con diversi condomini. Dal punto di vista sociale la rete familiare continua a essere molto importante, tanto che molte delle relazioni e del tempo libero si svolgono a Torino, nel quartiere Falchera, dove vive la famiglia allargata di Teresa.

Nel raccontare la sua esperienza in alloggio, Teresa ha sottolineato gli effetti positivi che il vivere in casa ha avuto, in particolare sulle possibilità educative per i figli. Dal suo punto di vista i figli sono ormai perfettamente inclusi nella società maggioritaria, e contrappone questa situazione con quella vissuta da lei nell'infanzia e nell'adolescenza. Parlando della sua infanzia ricorda come a scuola subisse le discriminazioni dei compagni in quanto "zingara", perché i bambini gagé non volevano che giocasse con loro, nessuno occupava il posto vicino al suo in classe. Fortunatamente, i suoi figli vivono oggi circostanze differenti.

Un altro aspetto positivo, sempre con riferimento all'educazione dei bambini, riguarda il cambiamento di concezione rispetto all'età prevista per il matrimonio: «in accampamento a 16 anni hanno già uno, due figli. Da noi a 15, 16 anni adesso no, è ancora bambina, stando qua sono cambiati anche i punti di vista».

Nonostante questi aspetti di buona integrazione, il futuro abitativo della famiglia è incerto. Teresa non ha nessuna intenzione di tornare a vivere in un campo, soprattutto per i suoi figli. Se fossero costretti a lasciare l'appartamento, hanno intenzione di tornare a vivere in camper.

Elena. Le incoerenze della burocrazia

Il nucleo di Elena è stato l'ultimo ad essere inserito nel complesso di Via Monti. Elena vive con uno dei suoi figli, con la nuora, e con i quattro nipoti, di età compresa fra i cinque e i quattordici anni. La donna non lavora e il figlio e la nuora sono impegnati nella raccolta del ferro.

Elena è originaria della Jugoslavia e risiede in Italia da più di cinquant'anni. Circa venticinque anni fa, la sua famiglia arriva a Torino e si stabilisce al campo di strada dell'Arrivore. Con la chiusura del campo dell'Arrivore si sposta sempre a Torino nel nuovo campo di via Germagnano e vi rimane per circa un anno. Preoccupata per l'incolumità della propria famiglia, minacciata da altri abitanti del campo, Elena decide di acquistare un terreno su cui potersi stabilire con i figli e le rispettive famiglie. Il terreno si trova all'interno del territorio chierese, in un'area agricola alla periferia sud della cittadina, circondato da altri appezzamenti. Gli impiegati comunali che visitano il nuovo insediamento danno l'approvazione e concedono a Elena e alla sua famiglia la residenza. Dopo tre anni, tuttavia, il Comune revoca la residenza affermando che il terreno è a rischio di inondazione, e esclusivamente destinato ad uso agricolo senza possibilità di collocarci sopra case mobili o roulotte. Il terreno viene espropriato e le famiglie sono costrette a spostarsi, senza che sia stata loro corrisposta la cifra per l'acquisto dell'appezzamento – più di 20.000 euro. Il caso di queste famiglie viene ripreso dai giornali e si crea un certo clamore mediatico intorno alla vicenda. Un'associazione di volontariato della città decide di occuparsi del loro caso e si raggiunge una soluzione di compromesso: due dei nuclei, compresa quello di Elena, si stabiliscono in una cascina di proprietà di un sacerdote, con un usufrutto della durata di due anni. La presenza dei Rom è fonte di numerose polemiche, soprattutto da parte dei vicini, e al termine dei due anni non viene rinnovato il contratto di affitto. In seguito alle pressioni della società civile e del volontariato chierese l'amministrazione decide di destinare i nuclei a un alloggio di edilizia pubblica. La scelta cade tra i complessi di via Monti e quelli di via delle Maddalene e nonostante il parere contrario degli educatori, l'amministrazione sceglie il complesso più problematico, quello di via Monti.

L'arrivo dei due nuclei viene accolto con forti tensioni. A prendere posizione contro di loro non sono solamente i gagè ma anche le altre famiglie rom di più antica presenza, come quella di Alexian.

Il nucleo di Elena non ha particolari contrasti con i vicini. Si accorda per pagare due signore, residenti in via Monti, per la pulizia delle scale, settimanalmente. A parte questa relazione, i rapporti con i gagè sono molto sporadici e si collocano nell'ambito della civile convivenza. Più complessa è la situazione per gli altri due nuclei arrivati insieme a Elena. Si tratta di rapporti estremamente conflittuali e le loro non chiare attività contribuiscono a peggiorarne il percorso di inserimento.

1.3. Moncalieri. La città senza campi

Il Comune di Moncalieri, una cittadina di 57.000 abitanti a sud di Torino, non ha mai avuto un campo attrezzato. Fino agli anni Ottanta erano molte le famiglie che transitavano sul territorio comunale, stazionando in un piazzale dove il Comune dava l'autorizzazione alla sosta e ripartivano dopo breve tempo; nella grande maggioranza si trattava di Rom provenienti dalla Jugoslavia. Con il conflitto nei Balcani, a partire dagli anni Novanta, molti di questi nuclei si vedono costretti a fermarsi definitivamente in Italia e si insediano in due aree spontanee, una adiacente ad una fabbrica in disuso e una lungo il fiume Po. A Moncalieri le diverse amministrazioni che si sono succedute non riescono a trovare un accordo per attrezzare un'area destinata a questi nuclei che sia dotata almeno dei servizi essenziali, e le famiglie sono costrette a spostarsi spesso sul territorio anche a causa di problemi che scoppiano con i residenti. Interessanti al riguardo le parole di un'operatrice comunale: «sono stati praticamente nomadi ma perché li abbiamo fatti transitare noi per tutto il territorio». Sebbene dunque non vi sia stata una specifica politica di intervento, l'Ufficio Pace e Cooperazione ha da tempo rivolto la sua attività anche alle famiglie rom presenti sul territorio, in un'ottica di accompagnamento all'inserimento nella società maggioritaria, con un'attenzione specifica alle questioni riguardanti la condizione giuridica, l'abitazione e il lavoro. Nel presente paragrafo presentiamo tre storie di percorsi differenti all'interno della città, che si differenziano per il rapporto con le istituzioni e con i quartieri: Jasmin, Zora e Milka.

Jasmin. Vivere nel centro storico

Jasmin è un Rom serbo. La famiglia è formata da Jasmin, dalla moglie e dai loro undici figli, di età compresa fra i cinque e i ventisei anni. Jasmin è attualmente impegnato in un tirocinio che svolge presso un supermercato della zona, con mansioni di magazziniere; ha la speranza, una volta terminato il periodo di tirocinio, di ottenere un contratto di lavoro.

Durante gli anni '80 era impegnato con i suoi genitori nel commercio transfrontaliero e, nella Jugoslavia di Tito, la famiglia si guadagnava da vivere vendendo articoli acquistati in Italia. Con la chiusura delle frontiere in seguito ai conflitti nei Balcani, la famiglia di Jasmin non può più portare avanti questi commerci e si trova costretta a restare in Italia. Decidono di fermarsi nel Comune di Moncalieri. Si trovano, quindi, a vivere in roulotte senza servizi a disposizione e costretti a spostarsi continuamente sul territorio comunale. Jasmin ci tiene a sottolineare come la vita in roulotte sia stata per lui una novità: «io in Serbia ho sempre vissuto in casa, cioè sono nato e cresciuto in una casa, non ho mai vissuto in una roulotte. Quando sono arrivato qua ho vissuto in una roulotte [...]. I Rom serbi non hanno mai vissuto in una roulotte o roba del genere nel loro paese, solo quando migrano sono obbligati a fare i veri zingari». La famiglia di Jasmin, tuttavia, litiga gravemente con alcuni parenti e per loro non è più possibile restare nelle aree sosta spontanee. Spinto dall'exasperazione, Jasmin dà visibilità alla propria situazione e si stabilisce con la roulotte nella piazza

principale di Moncalieri. Grazie alla mediazione dell'Ufficio Pace del Comune, che da anni segue alcuni nuclei rom, riesce ad ottenere l'alloggio in emergenza abitativa.

L'appartamento è situato nel centro storico di Moncalieri in un piccolo condominio, è molto grande, ha tre camere e due bagni ed è stato da poco ristrutturato. Dal punto di vista legale, l'usufrutto dell'alloggio non garantisce certezze per l'immediato futuro: l'assegnazione è già stata prorogata una volta e non è più possibile chiedere un'ulteriore proroga né rendere l'attuale assegnazione definitiva. La famiglia, inoltre, non ha i requisiti per accedere al bando dell'edilizia pubblica, poiché né Jasmin né la moglie hanno un contratto di lavoro. Al momento c'è quindi una forte incertezza, dato che il periodo di proroga sta per scadere.

Jasmin e la moglie sono più che soddisfatti della vita in casa e non vorrebbero tornare a vivere in una roulotte, come fa presente Jasmin riferendosi ai servizi di cui oggi possono usufruire: «abbiamo la doccia... cioè vuol dire tanto per me, cioè arrivo dal lavoro mi faccio la doccia, mi rilasso, invece quando sei in roulotte che fai? Ti scaldi l'acqua, e d'inverno? Se hai tanti figli come fai? Cioè scaldare l'acqua dieci volte, mia moglie... non ci voglio pensare più, è una cosa terribile, scaldare l'acqua e fare il bagno a tutti...».

I rapporti con i vicini di casa sono problematici, come evidenziato sia dalla famiglia che dall'operatrice che segue il loro caso. Il primo ostacolo è rappresentato dalla numerosità del nucleo: nell'alloggio vivono tredici persone, di cui diversi bambini. Lo stabile in cui risiedono è interamente di proprietà del Comune, che vi ospita altri nuclei con problematiche diverse – fra cui due persone con disagi psichici; ciò rappresenta un ostacolo importante, poiché vi sono stati notevoli screzi e discussioni fra condomini anche dovuti alla convivenza di queste diverse tipologie di disagio. I due figli più grandi sono inoltre spesso fonte di preoccupazione per la famiglia, alle volte assumono comportamenti da bulli dando così anche modo agli altri abitanti di criticare ulteriormente l'intero nucleo.

Sulla situazione di Jasmin pesa la passata gestione della presenza dei Rom nel Comune: l'assenza di una politica unitaria al riguardo, la mancanza di aree attrezzate che potessero perlomeno rappresentare un luogo certo di insediamento e consentire condizioni dignitose di vita alle famiglie, nonché la discriminazione di cui sono oggetto i Rom da parte della maggioranza della cittadinanza, hanno sicuramente influito in negativo sulla situazione attuale. La scelta di inserimento in un appartamento nel centro storico - abitato da altri nuclei problematici, presenta una difficile gestione; ciò ha portato all'aumento della tensione sociale già presente intorno ai Rom e ai pochi inserimenti abitativi in atto.

Zora. Il lavoro e la casa

La storia di Zora, pur partendo dalla stessa situazione di Jasmin, ha avuto un'evoluzione molto differente. Zora è originaria della Serbia e arriva in Italia con la sua primogenita circa trent'anni fa. Si trasferisce a Moncalieri poiché vi risiedevano i suoi genitori – insediati in una delle aree spontanee presenti sul

territorio. L'intenzione di Zora era di recarsi in visita ai suoi genitori per un breve periodo per poi fare ritorno in Croazia, dove possedeva un alloggio in una casa di edilizia popolare. I genitori, tuttavia, la convincono a restare in Italia. A Moncalieri conosce il marito, un uomo rom con il quale ha altri due figli. Dopo circa dieci anni, Zora decide di abbandonare le aree sosta e di iniziare un percorso di inserimento abitativo appoggiandosi agli operatori dell'Ufficio Pace e Cooperazione. La sua uscita dal campo è dettata primariamente dallo stigma sociale che percepiva nei suoi confronti: «quando tu sei in un campo puoi essere... non lo so... ordinata quanto vuoi, avere rispetto... sei sempre trattata male, guardata in un modo... troppo male [...] anche se i miei figli erano magari più educati degli altri, sempre la gente sapeva che venivano dal campo, sai com'è... *zingari*». Un'altra motivazione a lasciare le aree sosta è il fatto che i figli maggiori, sposati con cittadini italiani, si erano trasferiti a vivere in alloggio nel centro cittadino di Moncalieri e Zora desidera vivere vicino a loro. Il primo passo per intraprendere il percorso d'inserimento abitativo è rappresentato dalla regolarizzazione della condizione giuridica. Con l'interessamento dei servizi sociali Zora riesce ad ottenere un permesso di soggiorno in virtù della frequenza scolastica dei suoi figli, all'epoca minorenni. Nel frattempo cerca lavoro e ottiene uno stage presso le Poste di Moncalieri. Lo stage si conclude con un'assunzione a tempo indeterminato, a seguito della quale Zora inoltra la domanda per l'assegnazione nelle case popolari. Ma Zora nel frattempo viene licenziata e perde questa possibilità. Dopo un periodo come lavapiatti in un ristorante, ottiene un colloquio presso l'ospedale Sant'Anna di Torino per un impiego come addetta mensa e dopo un periodo di prova viene assunta a tempo indeterminato. Depone nuovamente richiesta per un alloggio di edilizia pubblica ma a causa del reddito inizialmente alto il Comune respinge una seconda volta la richiesta. A questo punto l'amministrazione comunale – con la mediazione dell'Ufficio Pace – decide di destinare a Zora e a suo figlio di diciannove anni un alloggio in emergenza abitativa.

Nel 2007 Zora lascia finalmente il campo e si trasferisce in un appartamento vicino al centro storico di Moncalieri, in un piccolo condominio; l'appartamento è composto da due camere e cucina, uno spazio più che sufficiente per due persone. Al momento sostiene, per la casa, fra i 400 e i 500 euro di spesa mensile, comprensivi di spese condominiali e bollette.

L'alloggio le ha regalato un profondo senso di sicurezza: «sai com'è la vita al campo, sempre qualcuno che ti attacca, sempre problemi [...] al campo dormi sì, ma come dormi? Sempre con un occhio solo! Il campo è troppo... pauroso. Anche se tu non fai male a nessuno, c'è sempre rischio. Adesso sono tranquilla».

Zora è soddisfatta del quartiere in cui vive e non vorrebbe abitare altrove, anche perché è vicina alle abitazioni dei suoi figli, la zona è sicura e ben servita.

Prima di ottenere l'alloggio, Zora racconta che provava imbarazzo nel dire ai colleghi dove abitasse: «mi vergognavo un po' a dire che venivo dal campo [...] e quando lo dicevo i colleghi non ci credevano, mi dicevano “ma va Zora, non scherzare!”». Il senso di vergogna provato da Zora riguardava esclusivamente la propria condizione abitativa, mentre non ha coinvolto l'appartenenza etnica; appartenenza che, nelle sue relazioni con i gagé, non ha mai sentito il bisogno di nascondere.

Con i vicini di casa non ha mai avuto problemi, nemmeno agli inizi; quando lei e il figlio sono arrivati nessuno ha protestato per il loro inserimento. Nel tempo si è creata diverse relazioni nel proprio quartiere e in particolare ha stretto un forte rapporto di amicizia con una signora che abita nel condominio, che frequenta ogni giorno e con cui spesso condivide i momenti dei pasti. Il passaggio in casa ha determinato inoltre per Zora la rottura di ogni legame con i Rom che vivono ancora nelle aree sosta.

Il successo della situazione appena descritta risiede, prima di tutto, nella forte volontà di emersione che Zora dimostra nel corso del tempo. Lo testimonia il modo in cui ha gestito il proprio percorso lavorativo. Come sottolinea: «a me il Comune mi ha aiutato tanto, ma proprio tanto, tanto. Però anche io mi sono data da fare. Perché se mi aiutano e io non mi do da fare, allora è tutto inutile».

D'altra parte non va sottovalutato nella storia di Zora il ruolo delle istituzioni, che riescono a rafforzare questa volontà e a fornire i giusti strumenti perché possa tradursi in una realtà concreta e duratura. La sua è una situazione che conferma quanto importante sia, in termini di integrazione, l'uscita dal campo e quanto, in quest'ottica, siano legati a filo doppio l'inserimento lavorativo e quello abitativo: non può sussistere l'uno senza l'altro.

Attualmente Zora tuttavia vive una situazione di forte incertezza. L'assegnazione è già stata prorogata due volte e non è più possibile chiedere un'ulteriore proroga né rendere l'attuale assegnazione definitiva. A Zora è stato consigliato di ripresentare la domanda per l'alloggio popolare sebbene si trovi in una fascia di reddito per la quale difficilmente riuscirà ad accedere all'edilizia pubblica. L'insicurezza che le produce l'idea di perdere l'alloggio, sottolinea l'importanza che l'accesso alla casa abbia avuto per lei: «almeno se un domani perdo il lavoro almeno ho la casa, visto che non ho più nemmeno il campo, una roulotte [...] l'unico problema per me è questo, perché io adesso mi sono inserita, ho tutti i vicini, le mie conoscenze, il bar in cui vado sempre... e questa insicurezza è un pensiero costante».

Milka. Dalla roulotte alla casa in affitto

Milka è una Rom di 26 anni, nata e cresciuta negli insediamenti spontanei di Moncalieri. Ha iniziato a lavorare a 14 anni come cameriera, anche per aiutare la sua numerosa famiglia, e da allora non ha mai smesso. Quando nel 2010 i suoi genitori e i suoi nove fratelli ottengono un'abitazione in emergenza

abitativa nel centro di Moncalieri, Milka rimane nella propria roulotte con il figlio di appena un anno. Nel 2012 decide di lasciare il campo: «Dopo aver venduto la roulotte avevo fatto una piccola baracchina, solo che non ce la facevo più, la mattina mi alzo, prendo il caffè, guardo quella baracca, guardo quel campo, guardo la gente fuori... Non so cosa mi è capitato, non so cosa mi è successo, mi sono solo alzata e ho detto "basta, io non ne posso più, me ne vado via"».

All'inizio lei e il suo bambino accettano l'ospitalità di una sua amica poi la convivenza inizia a essere difficile e, non sapendo dove andare, Milka e suo figlio hanno trascorso qualche settimana dai suoi genitori. Tuttavia non è possibile restare a lungo in quella condizione. Parla della situazione al suo datore di lavoro, il quale garantisce per lei presso un conoscente, che le affitta l'alloggio.

Milka vive insieme a suo figlio e al suo compagno gagé. L'appartamento è piccolo, composto da due camere. Il canone è di 450 euro, 500 con le spese di riscaldamento. Una cifra che riescono a sostenere perché entrambi lavorano. L'alloggio è in una posizione centrale, vicino al centro storico di Moncalieri; una zona che per Milka è molto comoda, poiché vicina al suo lavoro e alla scuola del figlio.

Il passaggio all'appartamento ha presentato problemi all'inizio, soprattutto dal punto di vista psicologico: «per uno che nasce nella libertà... cresce nella natura, è sempre all'aperto, quando è al chiuso è solo perché piove fuori, ma anche se piove o nevicava, sei fuori con un falò gigante. E a volte, tuttora mi capita, mi manca l'aria, e devo uscire fuori sul terrazzo, anzi meno male che ho un terrazzo, è la mia salvezza».

Del campo le manca anche la dimensione di socialità che la vita in appartamento non le permette. Tuttavia sottolinea come l'accesso ai servizi, all'acqua corrente, al riscaldamento, abbiano migliorato decisamente la qualità della sua vita e non vi rinunciarebbe più.

Tutti i rapporti più importanti di Milka, escludendo la famiglia, sono con gagé. Si tratta in particolare di suoi coetanei, conosciuti al parco quando era adolescente e dove portava il figlio a giocare. Ha una nutrita compagnia di amici con cui passa il tempo libero e con cui a volte esce la sera. I rapporti con i familiari rimasti al campo non sono frequenti, ha avuto dei contrasti con alcuni parenti e non si reca più in visita al campo anche se i suoi nonni vengono spesso in visita. Il valore che può associare alla vita in casa è quello dell'autonomia. Per questo la sua casa ideale «dovrebbe essere un terreno comprato e una casa mia costruita, per i fatti miei».

Il percorso socio-abitativo di Milka è molto individualizzato; Milka ha portato avanti questo percorso senza appoggiarsi alle reti familiari, ma basandosi su risorse e legami provenienti esclusivamente dalla sua personale rete amicale. Una rete che comprende diverse persone non rom; solo grazie a queste ha potuto fornire le garanzie richieste per l'ottenimento della casa e del lavoro. La storia di Milka dimostra come Rom e non Rom si trovino in una posizione di disuguaglianza strutturale nell'accesso alle risorse ed è molto

difficile attraversare questi confini materiali, ma allo stesso tempo simbolici. Anche quando si assume una posizione marginale rispetto al proprio gruppo, a livello di relazioni sociali e a livello di auto-identificazione, è molto difficile accreditarsi presso l'altro gruppo.

1.4. Collegno. Il campo e i palazzi

Il Comune di Collegno, una cittadina di 50.000 abitanti alla periferia occidentale di Torino, negli anni ha elaborato vari interventi nei confronti dei Rom. Il più importante è stato il campo attrezzato di Strada della Berlia, realizzato nel 1997 per ospitare 28 famiglie autorizzate.

Quest'opera è stata la risposta alle carenze strutturali di un precedente campo, quello di Via Don Milani. Il nuovo campo è stato il prodotto di una compartecipazione, in termini di fondi, fra Comune di Collegno, fondi regionali e famiglie rom stesse, tenute a pagare una quota di partecipazione alle spese e a stipulare, al momento del loro ingresso, una concessione di 16 anni per l'utilizzo della piazzola. Inoltre negli ultimi anni i responsabili tecnici delle politiche sociali, appoggiati dalle amministrazioni che si sono succedute, hanno iniziato a sostenere con sempre più forza la necessità di superare la logica del campo e di costruire percorsi personalizzati finalizzati all'inserimento abitativo, lavorativo e scolastico delle famiglie rom. In questo ultimo paragrafo presentiamo le storie di due famiglie che, per esperienze vissute e per capitale sociale, sono molto diverse.

Draga. Di casa in casa

Draga nasce in Croazia e arriva in Italia molto piccola, all'età di cinque anni. La sua famiglia vive in roulotte e per diverso tempo si sposta sia girando l'Italia che il resto d'Europa. Arriva a Torino nel 1994 e si stabilisce in un campo nella zona di Borgo Vittoria, per poi trasferirsi nel campo rom di Collegno, in strada della Berlia. La sua famiglia paga al Comune 16 milioni di lire per acquistare la piazzola su cui si costruisce una casetta in muratura. In questa casetta Draga rimane fino a quando si sposta con il marito e con due figli in un appartamento di edilizia popolare.

Draga vuole con forza uscire dal campo, in particolare perché non accetta che i suoi figli crescano in una realtà di emarginazione e devianza, costretti a fare la sua stessa vita: «ci sono zingari che vanno a rubare, vanno a chiedere le elemosine, non si sa quanto mangiano, quanto bevano, quanto dormano, io non ho voluto fare questa vita ai miei figli. E sono uscita dal campo per loro». Draga sottolinea come in quel contesto di manifestasse forte la disapprovazione verso chi cercasse di inserirsi nella società maggioritaria – sia gli adulti in cerca di lavoro che i ragazzi che frequentavano la scuola.

La dimensione sociale del campo è l'unico aspetto che rimpiange; è molto contenta di aver ottenuto una casa ed è convinta che ciò l'aiuti molto nel rapporto con i gagé e nell'evitare emarginazione e discriminazione.

Il primo passaggio al di fuori del campo è in un appartamento all'interno di un residence nel parco della Certosa; questa prima sistemazione le è data grazie ad un progetto rivolto alle donne in difficoltà. L'appartamento è molto piccolo, circa 15 metri quadri, e formato da camera e cucina. Nonostante le dimensioni il posto piace molto a Draga e la presenza del parco la aiuta a superare gli effetti psicologici del cambiamento. Il secondo passaggio è nell'attuale casa di edilizia popolare alle quale Draga accede attraverso un bando.

L'alloggio in cui vive la famiglia di Draga è composto da quattro camere e bagno, con due grandi balconi sui due lati della casa; è in buone condizioni e nel complesso il condominio è molto ben tenuto. Si trova in un quartiere decentrato di Collegno, vicino alla tangenziale di Torino; è un quartiere residenziale, con diverse case popolari e molti condomini. Secondo Draga e i figli il quartiere è ben collegato al centro città dai mezzi pubblici ed ha tutti i servizi disponibili.

Rispetto alla sostenibilità economica dell'appartamento, vi sono difficoltà poiché l'unica entrata fissa è costituita dallo stipendio di Draga, con un lavoro part time di 700 euro al mese. Il canone d'affitto di 99 euro, le bollette per le utenze e il riscaldamento arrivano a determinare una spesa media mensile di 600 euro. Da qui derivano le difficoltà nel sostenere i costi legati all'alloggio, anche se Draga riesce per ora a farvi fronte, anche grazie a contributi saltuari del Comune.

Il trasferimento nell'alloggio è stato molto difficoltoso. Quando è stato assegnato nel condominio si è sparsa la voce dell'arrivo di una famiglia di "nomadi", e alcune persone hanno organizzato una raccolta firme per opporsi al trasferimento. A differenza di altre realtà analizzate, a Collegno le istituzioni sono intervenute a mediare. I responsabili del servizio politiche sociali del Comune hanno organizzato una riunione nel palazzo comunale per far incontrare i residenti del quartiere con Draga; una riunione che non ha sciolto tutti i nodi problematici della situazione, ma che quantomeno è servita a far cessare le proteste più forti. L'avversione dei condomini è andata scemando, in parte per la scrupolosa attenzione di Draga al regolamento condominiale, in parte per il suo atteggiamento rivendicativo e allo stesso tempo sicuro. Adesso i rapporti sono molto più distesi e ha ottimi rapporti in particolare di una famiglia con la quale si visitano frequentemente. Le reti sociali della famiglia comprendono molti gagé: il figlio ha una fidanzata italiana e Draga è amica e frequenta alcune colleghe di lavoro.

L'abitare in casa, una volta superati i pregiudizi dei vicini, ha influito positivamente sul rapporto con la società maggioritaria e questo viene sottolineato soprattutto dalla figlia. Durante la scuola dell'obbligo, il

fatto di vivere nel campo le portava uno stigma gravoso da sopportare e condizionava pesantemente le sue relazioni al di fuori della famiglia. Alcuni dei Rom presenti al campo di Collegno accusano sia Draga che i suoi figli di “essersi italianizzati”, ma questo non succede con i parenti e gli amici più vicini alla famiglia, anche perché molti di loro sono usciti dal campo o comunque riconoscono l'utilità e la comodità di avere una casa.

Il buon esito del percorso abitativo di Draga è dipeso anche dagli obiettivi raggiunti nella sfera lavorativa. Il suo primo lavoro è stato con un cantiere al termine del quale le viene offerta la sistemazione nel parco della Certosa. Dopo questo cantiere un'operatrice dell'Arci introduce Draga nella cooperativa in cui tutt'oggi lavora. Grazie a questo impiego ha la possibilità di entrare in graduatoria per la casa popolare, in virtù dei tre anni di lavoro continuativo necessari— condizione posta per i cittadini non comunitari. In seguito all'uscita dal campo, Draga ha inoltre collaborato con il Comune in alcuni progetti pensati per combattere la discriminazione verso i Rom: è andata spesso a parlare nelle scuole per raccontare la sua esperienza e per cercare di decostruire i pregiudizi, ha inoltre realizzato un documentario sull'inserimento lavorativo dei rom. Il caso di Draga è stato, in questo senso, importante perché ha costituito un esempio positivo che ha avuto notevole influenza su altre famiglie del campo, in particolare su altre donne, che si sono a loro volta impegnate in progetti simili.

Fabio. I “finti” sgomberati e la solidarietà della città

Fabio nasce in Germania da genitori rom con la cittadinanza italiana, ed è quindi cittadino italiano mentre la moglie Ana è una Rom di nazionalità romena. Hanno sei figli, di età compresa tra i 2 e i 12 anni. Si sposano molto giovani, all'età di 13 e di 14 anni e spostano per l'Italia con la famiglia di Fabio. Dopo aver vissuto a Firenze e a Leini, i genitori di Fabio si stabiliscono nel campo di Collegno, in strada della Berlia. Ana e Fabio lasciano i quattro figli in custodia ai genitori e partono per l'estero. Appena tornati a Collegno Ana e Fabio scoprono che i genitori, per ottenere contributi al mantenimento, hanno segnalato la situazione dei bambini ai servizi sociali del Comune, con l'effetto involontario di avviare accertamenti per abbandono di minore. Fabio e Ana iniziano un percorso con i servizi sociali per scongiurare l'affidamento dei figli ad altre famiglie. Il Comune propone al nucleo l'inserimento nel campo di strada della Berlia, offrendo loro la possibilità di occupare la baracca dalla quale i genitori di Fabio erano stati precedentemente sgomberati. La coppia rifiuta fermamente l'offerta per paura di ritorsioni da parte di altri abitanti che nel frattempo hanno occupato la baracca. Decidono quindi di continuare a vivere in camper e si stabiliscono sul territorio di Collegno, in un parcheggio situato vicino al parco della Certosa. Fabio afferma che è a causa della segnalazione ai servizi sociali che decidono di abbandonare la vita itinerante, diversamente sarebbero andati via da Collegno e avrebbero ripreso a viaggiare in camper, come hanno sempre vissuto.

Passano quattro anni nei parcheggi e sono spesso soggetti a sgomberi “fittizi”, nel senso che le notifiche dei vigili non sono mai state messe in atto, ma servono semplicemente come incentivo per la famiglia a spostarsi in un'altra zona di Collegno. A maggio del 2014, l'assessore alle politiche sociali appena eletto sembra farsi portatrice di un approccio diverso rispetto al caso di Fabio e cessano le ingiunzioni di sgombero. Fabio compila la domanda per la casa popolare e ad agosto ottengono l'assegnazione in un alloggio di edilizia pubblica, nel quale entrano a fine settembre.

L'appartamento in cui attualmente la famiglia risiede si trova in un complesso di edilizia residenziale pubblica, dove numerosi inquilini sono diventati proprietari degli alloggi nel corso del tempo. Il condominio sorge in un'area a nord del centro cittadino, nei pressi della tangenziale e vicino ai grandi centri commerciali. La casa si compone di salotto, cucina e tre camere da letto, è quindi sufficientemente ampia e adatta ad accogliere il nucleo. Fabio è soddisfatto del quartiere; per lui è una zona tranquilla, silenziosa e sicura, ben collegata al centro città dai mezzi pubblici, vicino alle scuole e agli esercizi commerciali.

Il canone di affitto è di 70 euro, a cui vanno aggiunte le spese condominiali per un ammontare di 155 euro (comprehensive di riscaldamento, centralizzato); considerate anche le spese per le utenze, la famiglia affronta una spesa media mensile di circa 300 euro. Al momento i servizi sociali corrispondono al nucleo un sussidio economico mensile, da cui scalano il costo dell'affitto.

L'aspetto più importante da sottolineare è la complessa rete di relazioni che la famiglia riesce a creare nel corso della permanenza sul territorio. Durante i quattro anni passati in camper, il nucleo entra in contatto con molte persone e, grazie al rispetto delle istituzioni, si costruisce una reputazione molto positiva

Importante è per esempio la relazione con i gestori del bar antistante il parcheggio, da cui ricevono aiuti in diverse occasioni. Il sostegno più importante, nelle parole di Fabio, proviene dalle insegnanti dei figli che negli anni hanno svolto un'opera di accompagnamento, mediando le relazioni tra la famiglia e i servizi sociali. La maestra della scuola materna, per esempio, li ha aiutati nella compilazione della domanda per l'alloggio popolare ed è impegnata per fornire a Fabio un posto da inserviente presso la scuola. Oltre alle insegnanti, Fabio ricorda l'aiuto materiale di alcuni volontari della parrocchia nel pagare la spesa dei beni di prima necessità, nel provvedere al vestiario per i bambini e, quando è stato loro assegnato l'alloggio, nel fornire il mobilio necessario ad arredarlo.

Con i vicini i rapporti sono positivi, sebbene all'inizio ci sia stata diffidenza, anche perché il primo nucleo rom a essere inserito nel palazzo; quando i vicini si sono resi conto che il nucleo si sarebbe impegnato a rispettare le regole del condominio la diffidenza è diminuita.

Ottenere l'alloggio è stato un significativo passo verso la stabilità e porta ad una maggiore certezza rispetto al proprio futuro, come emerge nelle parole di Fabio: «la casa cambia tutto [...] quando sono entrato in questa casa, mi svegliavo alle 4 le 5 del mattino, dall'emozione eh, perché non ci credevo ancora, “ma davvero è casa mia questa?”, e guardavo le chiavi».

Nel corso del tempo Fabio e la moglie hanno adottato numerosi modelli abitativi - dal camper, all'alloggio, alla sosta su terreni. Questa soluzione è dunque percepita e descritta come una tappa in un percorso abitativo che può aprirsi a successivi cambiamenti. La soluzione abitativa ideale secondo la coppia è costituita dalla proprietà di un terreno su cui poter edificare. Tuttavia collocano l'ipotesi di acquistare un terreno nel futuro, soprattutto nella prospettiva di destinarlo ai figli; e a ciò non seguirebbe, nelle intenzioni, l'abbandono dell'alloggio, in cui Fabio e la moglie sono intenzionati a risiedere a lungo.

Collegno è un Comune in cui le amministrazioni succedutesi negli ultimi anni hanno dimostrato – in vario modo - l'interesse a favorire e mettere in atto percorsi di integrazione rivolti alla popolazione rom presente sul territorio. Fabio, quindi, ha sicuramente incontrato un contesto favorevole in tal senso. Qui, grazie anche alla sua capacità di costruire positive reti sociali, è stato possibile portare avanti un positivo percorso di inclusione.

1.5. Riflessioni conclusive

I percorsi abitativi che abbiamo descritto sono tra loro anche molto diversi, legati a una molteplicità di fattori. Tuttavia si possono riscontrare diversi punti comuni e l'analisi di questi elementi può essere utile nell'elaborazione di futuri interventi. Per persone che hanno vissuto per molto tempo in un campo l'uscita e l'inserimento in un contesto totalmente differente dal punto di vista fisico e sociale non sono processi semplici. Dalla maggior parte delle storie di vita raccolte emerge come la vita in un alloggio all'interno di un palazzo comporti molti vantaggi, ma anche la perdita di alcune dimensioni peculiari della vita nel campo. La più importante è quella dell'intensa socialità, che si declina nella condivisione del tempo e degli spazi comuni. Vivere in campo ha significato, per molte delle persone intervistate, poter contare sull'appoggio pratico ed emotivo della famiglia allargata. Questa dimensione così importante anche dal punto di vista identitario, non in tutti i casi è andata persa. Alcune soluzioni abitative, infatti, hanno permesso di mantenere questa dimensione, come avviene per le famiglie rom che vivono a Falchera; nel loro caso, nonostante la presenza di evidenti vincoli strutturali, la socialità si realizza nei giardini e negli spazi comuni dei condomini. Come si è visto questo ha però creato problemi relazionali con i condomini. Se la vita nel campo aveva questa caratteristica vissuta come positiva e rassicurante da molte persone, è anche vero che per alcuni quella stessa socialità era vissuta come fonte di forte controllo. In questo senso l'uscita dal campo e il passaggio alla casa ha comportato un'acquisizione di indipendenza e di maggiore libertà, e

questo aspetto è emerso con particolare evidenza nelle testimonianze delle giovani donne, come Draga e Milka, per le quali l'aspetto del controllo sociale nel campo era vissuto con disagio. La realtà del campo portava spesso a un incapsulamento delle relazioni sociali all'interno che rendeva difficile l'apertura verso relazioni esterne; per alcune donne il passaggio alla casa è stata una conquista nei termini delle opportunità per i figli, le cui reti amicali si sono allargate anche a non-Rom. Questo ha influito positivamente sulla frequenza scolastica e sull'integrazione tra i coetanei non-Rom, come ha testimoniato la figlia di Draga per la quale la vita in casa ha migliorato le relazioni con i compagni, facendo scomparire lo stigma che la vita nel campo le creava.

Il passaggio alla casa ha dunque comportato una modifica delle relazioni sociali con i Rom che sono rimasti nei campi, ma questo è avvenuto in forma e con intensità diversa a seconda dei casi. Per alcune persone, come nel caso di Zora, i contatti si sono molto diradati, mantenendo vivi solo alcuni legami fondamentali (genitori, fratelli e sorelle). Per altre persone le reti sociali all'interno delle famiglie estese sono rimaste comunque forti, come nel caso delle famiglie rom uscite dall'Arrivore, che vivono in alloggi a Chieri e Torino e che continuano a passare molto tempo insieme.

L'entrata in casa ha comportato diversi vantaggi pratici, a fronte dei quali praticamente nessuno degli intervistati sarebbe disposto a tornare a vivere in una baracca o in una roulotte all'interno di un campo: la presenza di servizi igienici all'interno della casa, maggiore spazio, un sistema di riscaldamento centralizzato. Dal punto di vista della struttura e delle condizioni interne degli appartamenti tutti gli intervistati si sono dimostrati soddisfatti e hanno sottolineato come queste soluzioni rispondessero alle loro esigenze. Nel caso di soluzioni all'interno di case popolari, o concessi in regime di emergenza abitativa, si è trattato quasi sempre di appartamenti di ampia metratura, assegnati anche in virtù della numerosità del nucleo familiare. Chi ha scelto di inserirsi nel mercato privato dell'affitto ha dovuto fare i conti con i limiti legati alle minori disponibilità economiche, e quindi ha appartamenti di metratura inferiore, tuttavia non sono emerse lamentele al riguardo. Situazioni più complesse sono invece emerse laddove il nucleo familiare a cui era stata assegnata la casa popolare è cresciuto nel tempo, portando a problemi di sovraffollamento. Le famiglie rom spesso hanno trovato soluzioni creative a questo problema, come è avvenuto a Falchera, dove i giovani figli con consorti e con bambini, dopo aver convissuto nella casa dei genitori, hanno deciso di vivere nei camper parcheggiati in zona, continuando a utilizzare i servizi della casa dei genitori. L'importanza dell'alloggio è dimostrata anche dal forte investimento, in termini di ristrutturazione e arredamento, che tutte le famiglie hanno fatto. Questo è avvenuto anche nel caso di alloggi in affitto o ottenuti in regime di emergenza abitativa, dove la permanenza è caratterizzata da maggiore provvisorietà.

Quando dal livello interno della casa si passa a quello esterno, alle relazioni con il quartiere, emergono molte più criticità. I problemi non riguardano la localizzazione delle case rispetto al resto della città e dei servizi fondamentali; tutte le case infatti si trovano in quartieri ben serviti dai mezzi pubblici, con scuole, negozi e altri servizi ben accessibili. I problemi sono spesso sorti nei confronti dei vicini di casa, con i quali non di rado sono emersi conflitti di varia intensità; per trovare le ragioni di tali conflitti si deve considerare il tessuto sociale, fortemente problematico, che caratterizza i complessi di edilizia popolare. Il caso di Chieri è emblematico a questo proposito: il complesso di Via Monti, negli anni, si è trasformato in un vero e proprio ghetto, abbandonato dalle istituzioni e stigmatizzato dal resto della cittadinanza. Simili considerazioni si possono fare per il palazzo con gli alloggi in emergenza abitativa nel centro storico di Moncalieri: per quanto il quartiere sia ben differente da quello di Via Monti, l'aver concentrato all'interno del palazzo nuclei con varie problematiche sociali, ha avuto l'effetto di ghettizzare anche le famiglie rom.

Un elemento comune a tutti i nuclei famigliari è il pregiudizio sperimentato al momento dell'accesso in casa. Questo pregiudizio si è tradotto in azioni più eclatanti, come la raccolta firme contro l'arrivo di Draga, o in pratiche meno esplicite ma altrettanto ostili, come il rifiuto del saluto o le lamentele reiterate agli amministratori. In questo senso la differenza tra gli inserimenti è data dalla presenza di soggetti terzi in grado di mediare tra gli inquilini e favorire la conoscenza reciproca. Mentre le famiglie rom di Falchera lamentano l'assenza delle istituzioni in questo specifico ambito, le famiglie rom di Collegno si dichiarano molto più soddisfatte delle azioni svolte per facilitare il loro ingresso.

Il pregiudizio si è manifestato con forza anche verso i Rom che hanno cercato l'alloggio nel mercato privato, ed è emerso a partire dai proprietari di casa. Le condizioni richieste spesso sono impraticabili: garanzie troppo alte, in termini di reddito o del possesso di un contratto di lavoro, canoni d'affitto non equi, rifiuto per le famiglie con tanti bambini. In questo senso l'intermediazione e la garanzia fornita da non-Rom è stata l'unica via possibile per riuscire ad avere un contratto di affitto.

Un nodo emerso in tutte le interviste è il complesso rapporto tra condizione giuridica, lavoro e casa. La questione dello status giuridico è centrale per moltissimi Rom; riguarda la registrazione della residenza, la difficoltà nell'ottenere la cittadinanza italiana, l'ottenimento del permesso di soggiorno. Molte persone sono vissute per anni nei campi spontanei ma anche nelle aree sosta attrezzate senza residenza¹¹. Il problema della cittadinanza emerge costantemente per i Rom provenienti dalla ex Jugoslavia, in quanto sono di fatto apolidi poiché non hanno i documenti degli stati in cui sono nati, non più esistenti. Oggi anche per i loro figli diventa complesso ottenere la cittadinanza italiana, anche se ne hanno diritto in quanto nati

¹¹ L'anagrafe, per rilasciare la residenza, richiede l'autorizzazione alla sosta valida, che dovrebbe essere rilasciata dalla Commissione per la gestione delle aree sosta. Questa Commissione, nel caso di Torino, non si riunisce più da anni.

in Italia, perché i genitori non possono dimostrare la residenza sul territorio ininterrotta. Senza documenti, oltre a non poter accedere ai servizi sociali e sanitari, non è possibile ottenere contratti di lavoro regolari e soprattutto non si può accedere all'edilizia pubblica o affittare un alloggio da privati.

Il nesso tra lavoro e casa è altrettanto forte. L'uscita dal campo è stata quasi sempre legata alla possibilità di avere un'occupazione stabile. Per i Rom non comunitari l'iscrizione nelle liste dell'edilizia popolare è subordinata al fatto di svolgere un lavoro regolare, autonomo o subordinato, da un periodo di tre anni. In diversi progetti di inserimento abitativo, come quelli portati avanti a Chieri, l'autonomia lavorativa è stata la condizione necessaria per passare dalla prima fase di inserimento all'ottenimento definitivo dell'alloggio. Il possesso di un lavoro è stata anche la premessa fondamentale per chi ha cercato una casa in affitto, in quanto garanzia verso i padroni, ma anche sicurezza per la sostenibilità del progetto abitativo. Spesso è proprio sui luoghi di lavoro che sono nate le relazioni utili e le opportunità per trovare casa. Il lavoro ha permesso dunque a molte famiglie di raggiungere un'autonomia abitativa ma la sua perdita rischia anche di comprometterla, vanificando percorsi di inserimento molto positivi. Tutti i nuclei stanno pesantemente risentendo dell'attuale crisi economica: molti intervistati hanno perso il lavoro, altri hanno visto ridursi le ore di lavoro, altri lo stipendio. Questi cambiamenti nelle entrate spesso rendono le famiglie insolventi verso i canoni d'affitto, le spese condominiali e le utenze domestiche, inasprando anche le relazioni con gli altri inquilini.

Un'ultima riflessione riguarda le istituzioni pubbliche che, come si è visto, hanno giocato ruoli diversi nelle storie abitative dei Rom. In alcuni il ruolo è stato molto marginale se non irrilevante, come è stato per chi, come Milka, si è costruito percorsi in totale autonomia. In altri casi il ruolo è stato più importante, come nel caso di Zora a Moncalieri, con l'azione fondamentale svolta dall'Ufficio Pace, dall'Ufficio Casa e dai servizi sociali: l'accompagnamento nel percorso di regolarizzazione giuridica, il sostegno nell'inserimento lavorativo e, soprattutto, l'appoggio all'inserimento abitativo. In alcune storie le istituzioni pubbliche non hanno avuto un ruolo facilitatore, quanto invece, a causa di incoerenze nel loro operato, hanno generato ostacoli ai percorsi di inclusione sul territorio; ne è un esempio la concessione e poi la successiva revoca della residenza sui terreni da parte dell'amministrazione chierese. Questo comportamento ha generato tra i Rom profonda sfiducia verso le istituzioni e successivamente, con il trasferimento nelle nuove soluzioni abitative, ha innescato fenomeni di ostilità e conflitto con la popolazione maggioritaria. In altre circostanze le istituzioni pubbliche hanno adottato soluzioni informali legate al pragmatismo, come nel caso di Collegno dove l'amministrazione ha scelto di non applicare rigidamente i regolamenti alla famiglia di Fabio, per esempio notificando gli sgomberi ma non attuandoli mai. Le istituzioni pubbliche si sono confrontate anche, nel gestire gli interventi, con attori del terzo settore come associazioni di volontariato o enti no-profit. In alcuni casi il rapporto è stato di tipo bottom-up, nel senso che le associazioni hanno anticipato gli interventi

pubblici, come nel caso di Chieri, in altri casi di partnership, quando c'è stata una co-progettazione tra ente pubblico e terzo settore, come nel caso di Collegno. In alcuni contesti le diverse realtà del territorio sono state in grado di costituire una rete solida e allo stesso tempo flessibile in grado di adeguarsi alle esigenze dei nuclei, come nel caso di Fabio. Anche se i motivi di conflitto possono essere frequenti, la buona riuscita degli interventi di inserimento abitativo, a livello locale, dipende dall'equilibrio che si riesce a realizzare proprio tra amministrazioni pubbliche e terzo settore.

CAPITOLO 2

MESSINA. LA FALCE E LE BARACCHE

Pietro Cingolani

2.1. Il contesto territoriale. La città e l'abitare informale

La città di Messina, con i suoi 242.000 abitanti, è caratterizzata da molti problemi sul piano sociale ed economico, problemi con radici antiche che si sono ulteriormente acuiti negli ultimi anni a causa delle incertezze istituzionali e della crisi economica. Nel 2012, su 100 persone tra i 20 ai 64 anni residenti a Messina, in media solo 48 risultavano occupate. Il tasso ha subito una lenta ma costante diminuzione dal 2006, con una perdita complessiva di circa 5 punti percentuali, più marcata rispetto a quanto registrato a livello nazionale (Istat 2013). Tutta la città ha risentito gli effetti della chiusura dei cantieri navali che un tempo rappresentavano una delle principali fonti di occupazione. Dal punto di vista delle politiche abitative, Messina vive una crisi permanente che affonda le sue radici a inizio Novecento, quando un devastante terremoto rase al suolo il centro della città, uccidendo 70.000 persone. Nessuna delle amministrazioni che si sono succedute in età repubblicana ha avuto la volontà di risolvere il problema, tanto che ancora oggi 13.000 persone vivono in baracche in attesa di una ricollocazione (Saitta 2013). Non è stata realizzata alcuna politica abitativa al di fuori di quella delle graduatorie per l'edilizia residenziale pubblica, che di anno in anno si sono allungate. Come ha testimoniato un rappresentante dell'Unione Inquilini "dal terremoto in poi si è creata a Messina una vera e propria cultura della baracca. I genitori hanno passato ai propri figli la baracca e le persone che hanno ottenuto l'alloggio nelle case popolari non hanno abbattuto la baracca ma l'hanno affittata ai nuovi poveracci, gli immigrati... Questo sistema sopravvive perché i baraccati sono un bacino di voti per i politici". Il progetto di inserimento abitativo per i Rom messinesi va dunque inserito all'interno di questo difficile contesto.

La presenza Rom a Messina è articolata in più gruppi, con provenienze differenti: in città vi sono Rom della ex-Jugoslavia, Rom romeni e Rom bulgari. Negli anni '70 e '80 i Rom del Kosovo e della Serbia viaggiavano tra i loro Paesi e la Sicilia, principalmente come commercianti, senza insediarsi stabilmente. Poi, in seguito ai conflitti nei Balcani, i Rom Kosovari si sono insediati nell'area, principalmente nel comune di Paternò e nel comune di Messina. Alcune centinaia di Rom xoraxanè, di religione musulmana, si sono fermati nella "Zona Falcata", una lingua di terra a forma di falce che costituisce il porto naturale della città. All'inizio scelsero la zona dell'imbarco per i traghetti delle ferrovie, poi, all'inizio degli anni '90, dopo un breve periodo in una baraccopoli nella zona sud della città, tornarono a insediarsi nella Zona Falcata dove nel

2002 l'amministrazione comunale creò un campo attrezzato, il "Villaggio Fatima", con roulotte, servizi igienici, acqua corrente ed elettricità (Saitta 2010). Gradualmente, le famiglie apportarono piccole trasformazioni alle roulotte e costruirono moduli in muratura. Nel corso degli anni, alcune delle cento famiglie inizialmente presenti sono emigrate verso i paesi del nord Europa, soprattutto Germania e Francia, dove la situazione economica era migliore e dove sono riuscite a ottenere lo status di rifugiati politici. Dal punto di vista legale, alcuni Rom sono rimasti per anni totalmente privi di documenti, pochi hanno ottenuto il rifugio politico, la protezione sussidiaria, o umanitaria, alcuni il permessi di soggiorno per motivi famigliari e per motivi di lavoro.

Le condizioni del campo si sono progressivamente deteriorate anche per assenza totale di investimenti e di manutenzione da parte del Comune, come denunciato più volte dall'ARCI. Negli anni, intorno al Villaggio Fatima e ai suoi abitanti si è costruita una rete di persone e di associazioni che hanno fornito aiuti di vario genere, dall'accompagnamento scolastico, all'assistenza legale, a quella sanitaria.

Il campo si trovava su un terreno di proprietà dell'autorità portuale che lo aveva dato in concessione al comune. Nel 2010 l'autorità portuale ha manifestato la volontà di revocare la concessione al comune perché risultava moroso e di tornare in possesso dei terreni fronte mare, con l'intenzione di riqualificarli e di realizzare importanti investimenti immobiliari. La polizia municipale, nello stesso anno, ha effettuato un censimento dal quale risultavano presenti nel campo 36 adulti e 24 minori. Diversi testimoni privilegiati e gli stessi Rom affermano che il censimento è stato condotto in modo approssimativo, senza conteggiare le famiglie temporaneamente assenti. Dopo poche settimane è arrivata l'ingiunzione di sgombero da parte dell'autorità portuale. Tra i motivi che sono stati addotti vi era il pericolo di smottamenti del terreno e l'insalubrità della zona, un tempo area industriale, con degassificatori per le petroliere e un inceneritore abbandonato, mai sottoposti a bonifica.

La società civile si è mobilitata e in seguito a una causa portata avanti da un gruppo di associazioni il TAR ha disposto la sospensione dello sgombero fino a quando non si fossero trovate soluzioni abitative alternative per tutelare i minori presenti nel campo. A questo punto, dopo diversi tentativi di soluzione, con il sostegno dell'allora Assessore alle Politiche della Famiglia con delega all'Integrazione Multi-etnica, Dario Caroniti, è stato elaborato un progetto presentato nel 2012 a un bando di concorso indetto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali in occasione dell'anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, per interventi innovativi nel contrasto alle povertà.

Prima di introdurre il progetto nello specifico, è utile accennare anche alla presenza di altri gruppi Rom sul territorio. Dai primi anni duemila sono presenti in città anche Rom romeni e bulgari, e il loro numero è andata sensibilmente aumentando nell'ultimo periodo. Questi Rom, a differenza dei Rom kosovari, sono

rimasti maggiormente relegati ai margini del tessuto urbanistico e sociale. Molti di loro sono andati a occupare e occupano tuttora magazzini dismessi, in condizioni di grande precarietà igienico-sanitaria. Per questi Rom le istituzioni non hanno finora pensato soluzioni sostenibili e la strategia, a oggi, è stata solamente quella di promuoverne l'invisibilità. Nel corso della ricerca non è stato possibile approfondire meglio le caratteristiche di questa presenza e le sue relazioni con i Rom di più antico insediamento, anche se è apparso subito chiaro che i Rom romeni non abbiano avuto possibilità di sviluppare lo stesso capitale sociale dei Rom kosovari. E' questo capitale fatto di pratiche condivise, di relazioni, e di strategie di alleanza, non solo con gli abitanti della città, ma anche con le istituzioni e con i loro rappresentanti che ha permesso loro di essere inclusi in diversi progetti.

2.2. L'intervento progettato. Autorecupero e inserimento lavorativo

Il progetto, denominato "Casa e/è lavoro ", è stato uno dei cinque selezionati a livello nazionale e ha ottenuto un finanziamento di 145.000 euro. L'obiettivo generale della proposta progettuale era quella di fornire una risposta, in termini di alloggio e di lavoro, alle famiglie rom del Villaggio Fatima. Non erano invece inclusi i Rom di altre provenienze presenti sul territorio, come i romeni o i bulgari che occupavano altri edifici abbandonati nelle periferie. L'obiettivo del progetto era così formulato: "fare riconoscere il diritto fondamentale delle persone in condizioni di povertà e di esclusione sociale di vivere dignitosamente e di far parte a pieno titolo della società in cui essi vivono, estendendo questo diritto soprattutto alla comunità Rom" (Comune di Messina 2012). Alla fine dei diciotto mesi del progetto, si sarebbero assicurate a tutte le famiglie incluse "abitazioni decenti e fornite di tutti i servizi primari". Oltre all'abitazione il progetto si proponeva di trovare una collocazione professionale a tutti gli adulti rom: "favorire l'inserimento degli adulti in cooperative che affianchino gli addetti comunali nella pulizia di spiagge, parchi, piazze e aiuole, mentre per chi avrà seguito un percorso formativo professionalizzante si cercherà di favorire una collocazione in azienda". Per i più giovani e le donne, si dichiarava che sarebbero state intraprese iniziative volte a favorire la loro collocazione nel settore turistico, fornendo lavoro subordinato o autonomo. L'amministrazione comunale, inoltre, individuava questa proposta progettuale come un modello da replicare con altri abitanti in analoga situazione di fragilità. Per quanto riguarda l'alloggio nel progetto iniziale l'amministrazione affermava di aver individuato delle strutture di sua proprietà in disuso che richiedevano interventi di ristrutturazione e di adeguamento. Nel progetto si specificava come le strutture individuate fossero state scelte di proposito dislocate a "macchia di leopardo" in tutto il territorio comunale, per non creare concentrazioni monoetniche e "tenendo in considerazione quelle che erano le esigenze scolastiche dei ragazzi e le esigenze lavorative degli adulti".

La proposta è stata quella di utilizzare il metodo dell'autorecupero, consentendo agli adulti della comunità rom di provvedere personalmente alla ristrutturazione e sistemazione delle strutture individuate, scalando

i costi del loro lavoro dal futuro canone di locazione sociale. Questa soluzione è stata presentata come “non invasiva” nei confronti dei concittadini italiani in quanto non avrebbe intaccato minimamente la graduatoria IACP (Istituto Autonomo Case Popolari), evitando così il rischio di creare malcontento in un tessuto sociale già fragile.

Per quanto riguarda il lavoro, nel progetto l'Amministrazione si impegnava a stipulare protocolli d'intesa con gli Ordini degli Architetti, Ingegneri e Geometri, i quali avrebbero fornito gratuitamente la propria consulenza e una supervisione dei lavori di autorecupero. Sono stati previsti corsi periodici di formazione per i Rom nel campo dell'edilizia, con un'attenzione particolare all'insegnamento delle nozioni-base del TUSL (Testo unico in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro). Il dipartimento comunale responsabile per la manutenzione degli stabili comunali doveva invece provvedere a mettere a disposizione il personale competente per il supporto lavorativo. Nel progetto erano previste per le donne e per i ragazzi rom non più in età di obbligo formativo anche attività di formazione lavorativa nel campo turistico, con l'ausilio degli istituti di formazione professionale presenti nel comune e in particolare con l'Istituto di Istruzione Superiore “Antonello” di Messina.

La rete, secondo il progetto iniziale, era così costituita. Il Comune di Messina con L'Assessorato alle Politiche della Famiglia che aveva redatto il progetto era incaricato di gestire il trasferimento delle famiglie rom. Il Dipartimento Sociale si doveva preoccupare di mettere a disposizione gli assistenti sociali; il Dipartimento Manutenzione Stabili Comunali di predisporre gli interventi da effettuare, sia dal punto di vista economico che da quello tecnico. L'Ufficio del Pronto Intervento doveva mettere a disposizione il proprio personale, per seguire l'evolversi dell'autorecupero, mentre il Dipartimento Patrimonio avrebbe individuato le strutture necessarie.

A fianco del Comune era prevista la presenza degli ordini professionali, per i corsi di formazione lavorativa nel campo dell'edilizia, e degli enti di formazione professionale, con gli Istituti alberghiero e del turismo. L'Ateneo della città avrebbe garantito la supervisione e l'analisi di tutte le fasi evolutive del progetto, con la valutazione dei risultati ottenuti. Era prevista anche la partecipazione delle associazioni del terzo settore già impegnate in attività con i rom, con il compito, in sinergia con l'amministrazione comunale, di analizzare le singole esigenze delle famiglie e dei loro componenti (abitative, scolastiche, lavorative e altro). I destinatari del progetto erano le tredici famiglie individuate attraverso il censimento, in particolare quelle con regolari documenti, senza problemi legali e con minori a carico.

2.3. L'attuazione. La difficile ricerca degli spazi e l'inserimento differenziato

Rispetto a quello che era il disegno iniziale del progetto, fin dall'inizio sono emersi aspetti imprevisti che hanno richiesto aggiustamenti progressivi, tanto a chi era incaricato della gestione del progetto, quanto alle famiglie beneficiarie.

I criteri di selezione

Un primo aspetto problematico ha riguardato la selezione delle famiglie beneficiarie. Come già accennato, il progetto ha riguardato solo una parte dei nuclei, quelli che soddisfacevano determinati requisiti, lasciando altri nuclei senza soluzioni concrete. E' quanto ha evidenziato il capofamiglia di un nucleo, con nove figli e sedici nipoti: "In questo progetto hanno lasciato a piedi ben nove famiglie. Ci hanno cacciato via dal campo, io lo preferivo, lì avevo tutto. Abbiamo dovuto lasciare lì anche il nostro cane. Poi per fortuna è intervenuta la Caritas che ci ha pagato l'affitto di un'altra casa perché noi abbiamo una bambina che è proprio malata, non riesce a camminare e questa casa è vicina al Policlinico. Se mi danno due roulotte io ci vado subito a vivere. Voglio il campo dove sono nato!".

Quest'uomo è stato accolto con la sua famiglia dalla Caritas in un alloggio nella periferia di Messina, solo in virtù dello stato di salute particolarmente precario della figlia. La Caritas, per due nuclei esclusi dal progetto, si è infatti impegnata a pagare diciotto mensilità in uno stabile reperito sul mercato privato. Altre famiglie escluse dal progetto sono emigrate in Germania e in Francia, e un nucleo è dovuto tornare in Kosovo a causa del mancato rinnovo del permesso per cure mediche a uno dei componenti. Il processo di selezione delle famiglie ha creato molto malcontento e ostilità tra beneficiari e non beneficiari e gli esclusi accusano gli altri di "aver venduto il campo per un paio di appartamenti". L'impegno iniziale del Comune era quello di dare priorità alle famiglie con minori, per poi provvedere in una seconda fase a trovare soluzioni per tutti i nuclei presenti al campo. Tale proposito è rimasto solamente sulla carta, e a dire dei rom, è stato solo un espediente retorico per accelerare lo sgombero del terreno senza incontrare troppe resistenze da parte dei residenti.

La ricerca degli alloggi e il trasferimento

Un secondo aspetto molto problematico, che è stato sottolineato sia dalle famiglie rom che da alcuni operatori sociali, sono le complesse modalità con le quali si è preparato il trasferimento e poi è stato attuato l'insediamento delle famiglie nelle nuove abitazioni.

Secondo la testimonianza dell'assessore che ha seguito il progetto, il reperimento degli stabili da mettere a disposizione delle famiglie per l'autorecupero è stato molto complicato; a Messina non esiste un unico censimento con tutti gli immobili pubblici disponibili, così come è molto complesso ottenere la disponibilità

dei tanti beni confiscati alla mafia. Dopo lunghe ricerche sono stati individuati quattro siti possibili: una vecchia scuola abbandonata in un'area residenziale molto benestante di Messina, il quartiere Panoramica, una scuola in una zona più popolare, Valle degli Angeli, una scuola in un quartiere socialmente misto, Bordoraro, e infine alcuni edifici nel Villaggio Matteotti. Questo villaggio è un complesso di alloggi popolari costruito negli anni '60 in un quartiere alto-borghese, l'Annunziata, come case-albergo per tamponare l'emergenza casa. Queste case erano state occupate permanentemente, ma i piani-terra, di proprietà del Comune, sono rimasti abbandonati. Gli amministratori si sono scontrati con l'ostilità degli abitanti, spesso fomentati da consiglieri comunali che hanno capeggiato rivolte della popolazione autoctona contro la possibilità di trasferimento dei Rom. Questo è avvenuto tanto nei quartieri popolari, come nel caso della scuola di Valle degli Angeli che è stata vandalizzata alla notizia del possibile trasferimento, tanto in quelli alto borghesi, come il quartiere Panoramica, dove c'è stato il veto da parte di cittadini "molto influenti". Alla fine si è optato per il Villaggio Matteotti e per la scuola nel quartiere Bordoraro.

La necessità di limitare al massimo le reazioni della popolazione ha spinto l'amministrazione a una soluzione molto discussa, quella di effettuare il trasferimento delle famiglie rom in piena notte. Il primo aprile del 2011 le famiglie sono state sgomberate dal campo e trasportate su autobus nelle due destinazioni scelte. Nel caso della scuola nel quartiere Bordoraro, si è trattato di una sistemazione provvisoria; dopo poco tempo le quattro famiglie sono state trasferite in un'altra scuola in un quartiere socialmente misto, Cataratti. Le nove famiglie destinate invece al villaggio Matteotti sono state inserite nei tre appartamenti immediatamente liberi, in attesa dell'inizio dei lavori di autocostruzione negli altri sei appartamenti.

Le tempistiche

Un terzo aspetto problematico è stato costituito dal ritardo nei lavori. I tempi di attesa si sono protratti più del previsto tanto che i nuclei famigliari sono stati costretti a convivere negli stessi appartamenti per più di un anno e mezzo, con situazioni di tensione e di difficile gestione della quotidianità. I lavori sono iniziati solo nell'agosto del 2012, a quasi un anno e mezzo dal trasferimento e si sono protratti per sette mesi. Alla scadenza teorica del progetto, il 31 gennaio 2013, solo l'autocostruzione al villaggio Matteotti era conclusa. La situazione invece nella scuola Cataratti, dove risiedono le altre quattro famiglie, all'inizio del 2013 era ancora lontanissima dalla sua risoluzione. Si è ottenuta una prima proroga del progetto di sei mesi, e poi una seconda proroga di altri sei mesi per arrivare al gennaio del 2014, con la chiusura ufficiale del progetto. A quella data, la scuola si trovava ancora in gravi condizioni strutturali, tanto da essere dichiarata inagibile dagli stessi tecnici del Comune. Oggi le famiglie sono in attesa di trasferimento in nuove strutture. Tutti questi ritardi hanno sicuramente incrinato le relazioni tra beneficiari e amministrazione comunale, che in più di una circostanza ha fatto promesse poi rimaste inattese.

Il nodo del lavoro

Soprattutto, ciò che è rimasto solo sulla carta è l'aspetto della formazione professionale, che era centrale nell'impostazione originaria del progetto. Solo nel marzo del 2012 è stato realizzato il corso di formazione sulla sicurezza per permettere ai capifamiglia rom di lavorare nel cantiere. Il corso di sedici ore totali si è limitato all'essenziale. Non sono stati avviati i corsi di formazione più specifici, tanto nell'ambito delle professioni dell'edilizia, tanto nei settori turistici.

I Rom coinvolti lamentano di non aver imparato molto, poiché le competenze di base come manovali edili già le possedevano, mentre si aspettavano una formazione più professionalizzante che non c'è stata. Negli ultimi mesi del progetto, una società di consulenza ha effettuato un censimento delle competenze. La finalità è stata quella di elaborare con i beneficiari rom progetti imprenditoriali specifici, attraverso la costituzione di una cooperativa per la raccolta del ferro. Questa opzione non è stata portata avanti perché valutata economicamente non sostenibile e perché i capifamiglia non si sono trovati d'accordo. L'aspetto della sostenibilità economica dei progetti abitativi è dunque il più critico. Diverse famiglie lamentano il fatto che le nuove soluzioni, a differenza di quanto era sottolineato nel progetto, hanno reso più complesso il mantenimento dei vecchi lavori o il reperimento di nuovi lavori. I Rom che al campo erano impegnati nella raccolta e nella lavorazione del rame non hanno più un luogo dove immagazzinare il materiale. Inoltre quanti lavorano come manovali in edilizia, si trovano ora lontani dai centri di selezione della manodopera, che erano più prossimi al campo. Per molte donne che erano dedite all'accattonaggio, il campo si trovava a poche centinaia di metri dal centro storico e dalla piazza del Duomo, mentre ora si trovano isolate, senza che siano stati proposti loro percorsi professionali alternativi. Alcune famiglie legavano il loro sostentamento alle economie informali interne al campo; Giacomo, per esempio, gestiva un piccolo alimentari con il quale approvvigionava gli altri residenti. Ecco cosa ci ha raccontato con forte amarezza: "Del campo mi mancano tantissime cose. Là potevo lavorare il rame, e poi al campo eravamo tutti sani, il 99%. Qua ti giuro che da quando siamo arrivati il 60% di noi sono ammalati. Alcuni soffrono d'ansia e di depressione. I bambini non hanno spazio per giocare, lì eravamo proprio di fronte al mare e qua stanno male, dove escono?".

Il complesso rapporto con i quartieri

Bisogna considerare, infine, il rapporto con gli altri residenti dei quartieri nei quali le famiglie sono state trasferite. La distribuzione dispersione in zone differenti della città ha evitato concentrazioni e possibili situazioni di ghettizzazione. Ma d'altra parte, come si è visto, è anche vero che il trasferimento e la successiva integrazione non sono state né preparate, né adeguatamente sostenute. Un aspetto emblematico è rappresentato dallo spazio per il doposcuola dei bambini. Al campo vi era una stanza in un

prefabbricato dove i volontari dell'ARCI potevano seguire quotidianamente i minori. Al Villaggio Matteotti non si è reperito uno spazio disponibile e questo ha costretto i volontari ad abbandonare l'attività di doposcuola. Sebbene la vicina parrocchia disponga di un'ampia aula, il parroco non è stato disponibile a destinarla al doposcuola dei Rom, preferendo riservarne l'uso esclusivo a un gruppo di neocatecumenali.

Per quanto riguarda gli alloggi che sono stati messi a disposizione al Villaggio Matteotti, i beneficiari hanno sottolineato come siano quelli di minore pregio, che non a caso sono stati in passato rifiutati dagli italiani. Si tratta esclusivamente di piani terra, in palazzine di bassa qualità edilizia, con gravi problemi di umidità e di infiltrazioni, evidenti a prima vista nei grandi aloni e nel distacco dell'intonaco in molte stanze. Un giovane rom inoltre ha sottolineato come la posizione nelle palazzine abbia implicazioni simboliche oltreché pratiche: "I gagè hanno sempre e comunque i piedi sopra la nostra testa. Loro al piano terra, sulla strada, non ci vogliono stare!".

La realtà della scuola nel quartiere Cataratti appare ancora più particolare. Quella soluzione è caratterizzata da una forte provvisorietà che fa sì che i Rom non vengano percepiti come abitanti del quartiere ma esclusivamente come una presenza temporanea. In effetti tutte le relazioni sociali di adulti e bambini si concentrano lontano dal quartiere, nelle piazze del centro storico dove i Rom si spostano nel tempo libero.

Infine vi è il gruppo di famiglie che occupano gli alloggi affittati dalla Caritas, in una località molto lontana dal centro di Messina, a più di quaranta minuti di automobile, e con scarsi collegamenti pubblici. Gli alloggi si trovano in un quartiere residenziale, prevalentemente di seconde case, dove le relazioni con i vicini sono per tutti, Rom e non Rom, povere e scarsamente cooperative. Su questi nuclei pende la minaccia di uno sfratto esecutivo, al quale cercano di opporsi grazie al supporto degli attivisti dell'Unione Inquilini.

I conflitti tra beneficiari e tra soggetti promotori

Come si è messo in luce, il progetto ha prodotto dinamiche conflittuali tra le diverse famiglie rom. Alcuni di questi conflitti esistevano già nel campo, ma sono stati acuiti dalla percezione di un trattamento differenziale tra una famiglia e l'altra.

I conflitti sono emersi anche tra i soggetti promotori del progetto. Alcuni sono venuti meno alle promesse inizialmente fatte, in particolare gli istituti professionali incaricati di promuovere i percorsi di formazione. Tra le associazioni si sono creati dei fronti contrapposti. Alcune associazioni come la Caritas, hanno continuato a sostenere il progetto e l'operato dell'amministrazione, integrando con fondi propri; altre associazioni hanno adottato posizioni più radicali, contestando apertamente l'operato dei responsabili e promuovendo pratiche di lotta e di occupazione per il diritto alla casa (Unione degli Inquilini e ARCI).

Le alterne vicende del progetto, in particolare il ritardo nell'avvio dell'autocostruzione o il prolungarsi di determinate fasi, si legano ai frequenti cambiamenti negli indirizzi politici dell'amministrazione messinese. Il progetto è stato inaugurato nel 2012 quando alla guida di Messina vi era un'amministrazione di centro-destra guidata dal sindaco PDL Giuseppe Buzzanca. Nell'agosto del 2012 Buzzanca si è dimesso per candidarsi alle elezioni regionali e nello stesso mese l'amministrazione comunale è stata commissariata. Tale situazione fino al giugno del 2013 quando è stato eletto come nuovo sindaco Renato Accoriti, docente, attivista e pacifista. Le dimissioni nel 2012 di Caroniti, l'Assessore alla Famiglia che aveva promosso il progetto sotto l'amministrazione Buzzanca, hanno fatto sì che si sia allentata la volontà politica di portarlo avanti, lasciandolo esclusivamente nelle mani dei funzionari comunali. Il sindaco Accoriti, già sostenitore nel passato come attivista della causa civile dei cittadini rom, appena eletto ha ripreso in mano il progetto.

Nel corso del progetto non sono inoltre comparse nuove fonti di finanziamento, anche se alcune nuove risorse umane si sono attivate, tra cui soprattutto quelle dei giovani volontari che hanno deciso di difendere la causa dei Rom a rischio sfratto e di impegnarsi per trovare le risorse abitative sul territorio.

Le valutazioni dei destinatari

Le valutazioni dei destinatari ci sono apparse ambivalenti e comprensibilmente legate alle diverse soluzioni ottenute. Coloro che si dichiarano più soddisfatti o che quantomeno riconoscono alcuni vantaggi del trasferimento in alloggio, sono gli abitanti del Villaggio Matteotti; essi tuttavia evidenziano alcuni problemi come la non attuazione dei percorsi professionali, le carenze strutturali delle abitazioni e le tante difficoltà e opacità burocratiche. I capifamiglia denunciano inoltre come non siano ancora entrati in possesso dei documenti ufficiali che attestano la loro regolare residenza negli alloggi. Molto più negative sono le valutazioni dei residenti nella scuola Cataratti, sui quali pende una possibile ingiunzione di sgombero legata all'inagibilità. Simili valutazioni sono state espresse anche dalle famiglie già sotto sfratto nei locali affittati dalla Caritas.

Nonostante tutti queste criticità il progetto ha ottenuto un'ampia visibilità nei media locali e nazionali e anche in ambito scientifico, essendo stato presentato come buona pratica in alcuni convegni sull'innovazione nel campo delle politiche abitative. L'amministrazione messinese, e in particolare il progettista che ha preparato l'intervento e ottenuto i fondi messi a disposizione dal bando ministeriale, è stata molto attenta nel veicolare verso gli organi di stampa i messaggi politici che riteneva più importanti e che hanno confermato il generale consenso intorno al progetto.

2.4. Riflessioni conclusive

La realtà messinese presenta una peculiarità nel panorama italiano che ha reso indubbiamente interessante lo studio di questo caso. L'abitare dei rom, caratterizzato da elementi di informalità e da soluzioni non standardizzate, si innesta a Messina all'interno di un panorama sociale nel quale molte di queste pratiche sono condivise da lungo tempo da ampi strati della popolazione. I Rom non sono quindi portatori di elementi esotici etichettabili come specifici di una cultura totalmente altra, ma nelle loro scelte si ritrovano aspetti che caratterizzano l'esistenza e le pratiche quotidiane di molti messinesi. I Rom kosovari sono presenti in città da più quaranta anni e, in tutto questo tempo, hanno potuto condividere modi di fare, pratiche dell'abitare e stili di vita con molti gagè. Ne sono prova le ampie reti sociali che si estendevano tra il campo e la città e che portavano molti gagè non solo a frequentare il campo per affari o per momenti conviviali, ma anche a stabilirvisi, come è successo a due uomini che hanno sposato donne rom. Diversi Rom lavoravano fianco a fianco con non Rom, come manovali nei cantieri o nel commercio informale. La stessa collocazione del campo era prova di questa compenetrazione nel tessuto urbano; a pochi centinaia di metri dal centro storico, affacciato sul mare, in una delle zone più spettacolari della costa. Una prima criticità consiste nel fatto che il trasferimento delle famiglie nelle nuove case ha in parte indebolito questi legami sociali costruiti negli anni con uno specifico territorio, creando ostacoli alla precedente economia di sussistenza.

Un secondo punto da sottolineare è come il trasferimento in comunità non preparate a ricevere possa o creare anomia o, nelle situazioni peggiori, tensioni tra gruppi. Le famiglie del Villaggio Mateotti si trovano a vivere in una enclave povera all'interno di un quartiere benestante, abitato da residenti totalmente altri dal punto di vista sociale e culturale. Non avendo alcuna relazione, non possono ricevere ma neppure offrire nulla agli altri residenti del quartiere. In altre situazioni, come i tentati trasferimenti nei quartieri popolari hanno dimostrato, il complesso equilibrio di convivenza che si era costruito intorno al campo si è rotto e si sono innestate dinamiche di competizione tra le fasce più deboli della popolazione, che sono state alimentate anche da strumentalizzazioni di attori politici interessati a mantenere alto il livello del malcontento popolare.

Una terza criticità riguarda la mancanza di coerenza nelle strategie politiche, e questa mancanza di coerenza si è tradotta anche in mancanza di coordinamento. Uno degli aspetti più innovativi del progetto consisteva nel fatto di intervenire sulla fragilità sociale e la povertà senza connotare ciò in termini etnici, ma ricercando soluzioni utilizzabili non solo per i Rom bensì anche per fasce più ampie della popolazione. Lo strumento dell'autorecupero e della valorizzazione di un patrimonio immobiliare pubblico abbandonato presentava notevoli potenzialità. Purtroppo questo aspetto si è scontrato con gli ostacoli della burocrazia e

soprattutto della politica. A Messina continuano ad esserci migliaia di baraccati e allo stesso tempo un grande patrimonio pubblico abbandonato, ma diversi gruppi di interesse ostacolano l'incontro naturale tra domanda e offerta.

Un'ultima riflessione riguarda i meccanismi che i progetti di intervento possono innescare tra i beneficiari. Un effetto non previsto del progetto è quello di aver creato una gerarchia di beneficiari, laddove nel campo queste differenze erano meno marcate. Le famiglie più fortunate sono state destinate al Villaggio Matteotti, seguite dalle famiglie della scuola Cataratti e in ultimo dalle famiglie assistite dalla Caritas. Questa gerarchia è rispecchiata da una categorizzazione, spesso inconsapevole, da parte degli operatori, nella quale la scelta di una soluzione piuttosto che un'altra è vista come una risposta premiale al comportamento delle famiglie: vi sono le famiglie dei "buoni Rom" che "non creano problemi", e ci sono quelle più problematiche, meno cooperative e più difficilmente integrabili.

CAPITOLO 3

BOLOGNA. DAI CAMPI ALLA CASA IN AFFITTO

Irene Ponzo

3.1. L'intervento progettato: l'"abitare normale" per tutti

L'arrivo dei Rom a Bologna è avvenuto in due principali fasi: la prima, negli anni Novanta, segnata dall'arrivo dei profughi in fuga dalla guerra in Jugoslavia a cui fu riconosciuta la protezione umanitaria ai sensi della L. 390/92; la seconda contraddistinta dall'arrivo di Rom romeni dopo il 2001, successivamente all'abrogazione dell'obbligo di visto dalla Romania. In entrambi i casi, intere famiglie si insediarono in alloggi di fortuna lungo le sponde del fiume Reno (Tomesani 2009). Per i profughi della Jugoslavia, negli anni Novanta, furono realizzati diversi campi attrezzati e centri di accoglienza. La sistematica rimozione di tutti gli insediamenti abusivi dei Rom romeni lungo il fiume e il trasferimento in campi attrezzati delle persone regolarmente presenti o in attesa di ricevere il permesso di soggiorno avvenne invece a metà degli anni Duemila, nell'ambito della "politica della legalità" promossa dal sindaco Sergio Cofferati.

A seguito di questa operazione, a Bologna le strutture destinate all'accoglienza di Rom divennero quattro. Le prime due, destinate a Rom jugoslavi e kosovari, erano il campo nella frazione Pianazze di Sasso Marconi, avviato nel 1994 per ospitare 62 persone poi diventate 130, e quello nella frazione di Trebbo a Castel Maggiore, istituito nel 1995 per 72 persone poi salite a 200. In entrambi i casi, si trattava "campi attrezzati", ossia aree verdi ricavate in zone periferiche, recintati e attrezzati con container adibiti ad alloggi temporanei, servizi igienici spesso in comune e un servizio di guardia svolto da cooperative sociali. Le altre due strutture erano destinate a Rom romeni: il centro di accoglienza in via del Piratino a Bologna, che ospitava circa 60 persone, e Villa Salus con circa 180 persone. Quest'ultima non era un vero e proprio centro di accoglienza. Si trattava infatti di una ex-clinica abbandonata, adibita provvisoriamente all'ospitalità di Rom provenienti dallo Scalo Internazionale Migranti, ossia il Ferrhotel occupato nel 2002 da famiglie rom sgomberate dal Lungo Reno insieme a giovani bolognesi provenienti dai centri sociali o dai "movimenti antagonisti". L'occupazione non fu mai riconosciuta e legittimata dal Comune, ma nel 2005, a seguito di una perizia che giudicò lo stabile non sicuro, le famiglie furono spostate d'urgenza dall'Amministrazione a Villa Salus, apparentemente l'unica struttura disponibile in tempi brevi.

Questo capitolo si concentra sul percorso di inserimento in alloggi delle famiglie rom ospitate in questi campi. Nel 2007, infatti, il Comune di Bologna approvò il "Piano d'Azione straordinario per il superamento delle situazioni emergenziali di accoglienza 2007-2008". Il Piano prevedeva lo svuotamento delle strutture

di accoglienza e il reperimento per la famiglie di una soluzione abitativa adeguata nel territorio provinciale.

In particolare, le azioni previste erano (Tomesani 2009):

- la formulazione di un progetto individuale per un percorso di uscita condiviso e sostenibile nel tempo;
- l'accompagnamento al superamento delle problematiche che ostacolano l'autonomia del nucleo familiare, a partire dalla regolarizzazione della presenza e dal reperimento di un lavoro attraverso la definizione di percorsi di accompagnamento individuali;
- il reperimento di un alloggio;
- l'accompagnamento abitativo (avviamento del contratto di locazione, trasloco, voltura delle utenze, orientamento alla gestione e manutenzione della casa);
- la mediazione nei rapporti con i vicini, l'amministratore condominiale, ecc.;
- il contatto con il territorio di nuovo insediamento per l'iscrizione anagrafica, il trasferimento delle iscrizioni scolastiche dei bambini, la variazione del medico di base, l'eventuale presentazione della famiglia ai servizi sociali territoriali.

Il Piano prestava particolare attenzione ad alcuni gruppi considerati più vulnerabili: i minori, per i quali sono state previste azioni di accompagnamento scolastico, animazione educativa e attività sportive nel tempo libero; gli adolescenti e i giovani, con interventi finalizzati all'orientamento, alla formazione e all'inserimento lavorativo; le donne, con l'avvio di percorsi di alfabetizzazione, integrazione e inserimento nel mercato del lavoro¹².

Le condizioni per accedere al percorso verso un appartamento erano le seguenti (Delibera di Giunta P.G. 73583/2007 del 3/04/2007):

- essere in regola con i pagamenti del contributo forfettario richiesto nelle strutture di accoglienza (130 euro al mese per nucleo familiare);
- avere un lavoro regolare che permettesse di pagare il canone di affitto dell'alloggio e le spese di gestione;
- la regolare frequenza scolastica dei figli;
- il versamento di un deposito cauzionale pari a una mensilità del canone;
- la sottoscrizione di una polizza assicurativa.

Il Piano prevedeva che il percorso di accompagnamento sociale all'integrazione iniziasse nelle strutture di accoglienza, per preparare le famiglie all'uscita, e continuasse dopo l'ingresso negli alloggi, per un periodo che poteva arrivare fino a quattro anni. Lo stanziamento iniziale, tuttavia, fu relativo a 18 mesi, considerati

¹² Comune di Bologna, piano di azione straordinario per il superamento delle strutture di accoglienza di emergenza temporanea e per l'accompagnamento e la mediazione sociale a supporto dell'integrazione dei soggetti in uscita, 2007;

il tempo minimo previsto per un efficace inserimento abitativo; tale stanziamento ammontava a 265.000 euro, di cui 199.000 provenienti dalla Regione Emilia Romagna nell'ambito del Fondo Sociale regionale e 66.000 del Comune di Bologna¹³. A questi si sono aggiunti 150.000 euro stanziati dalla Cassa di Risparmio di Bologna (Carisbo) nel 2007. Come previsto fin dall'inizio dal progetto, la presa in carico delle famiglie trasferite negli alloggi è in realtà durata più di 18 mesi e, come vedremo meglio più avanti, in alcuni casi è ancora in corso, generando un notevole aumento dei costi del progetto.

Uno degli aspetti più innovativi di questo caso studio, che ci ha indotto ad approfondirlo, è il trasferimento delle famiglie rom in alloggi ordinari, distribuiti sul territorio provinciale. Il Piano prevedeva infatti che il Comune reperisse alloggi sul mercato privato, rivolgendosi principalmente ad agenzie immobiliari, per poi subaffittarli alle famiglie a un affitto agevolato per un periodo di quattro anni. Il Comune, intestatario del contratto con il proprietario, versava mensilmente l'intero canone al proprietario dell'appartamento, salvaguardando quest'ultimo da eventuali morosità. Si rivaleva poi sulle famiglie in subaffitto per una parte dell'affitto, chiedendo loro il pagamento di un canone pari almeno al 50% di quanto dovuto al proprietario e comunque non inferiore a 300 euro mensili (Delibere della Giunta Comunale P.G. 73583/2007 del 3 aprile 2007 e P.G. 126113/2008 del 27 maggio 2008). Il contratto di sublocazione avrebbe dovuto avere una durata di quattro anni, al termine dei quali l'inquilino avrebbe dovuto trovare un'altra sistemazione o intestarsi un nuovo contratto direttamente con il proprietario e sostenere l'intero costo dell'affitto. Il risultato è che l'affitto pagato dalle famiglie era in media di 330 euro al mese e non superava comunque i 430 euro. Si tratta senza dubbio di canoni calmierati, considerando che a Bologna l'affitto medio sul mercato privato per un appartamento di 70 mq non arredato è di 550 euro (Nomisma 2013). I canoni complessivi, pari a circa il doppio delle cifre pagate dalle famiglie al Comune e che queste ultime avrebbero dovuto sostenere allo scadere dei quattro anni di progetto, sono invece in linea con i canoni di mercato e presumibilmente difficili da sostenere per una famiglia in situazione di fragilità economica. Come vedremo, la scarsa sostenibilità di questi canoni ha rappresentato un elemento di debolezza del progetto.

Il reperimento degli alloggi sul mercato privato, nelle intenzioni dell'Amministrazione comunale, aveva l'obiettivo di: a) non generare disparità di accesso all'edilizia residenziale pubblica attraverso la creazione di canali privilegiati; b) produrre ricadute positive sul ceto medio borghese interessato a mettere a reddito i propri immobili; c) distribuire le famiglie rom sul territorio evitando fenomeni di concentrazione. Non secondaria è stata inoltre la volontà di "normalizzazione", intesa sia come fine delle soluzioni emergenziali rappresentate dai centri di accoglienza, sia come tentativo di includere le azioni a favore dei Rom nel più ampio quadro delle politiche cittadine sull'immigrazione (Tomesani 2009; La Piccola Carovana 2011).

¹³ Comune di Bologna, piano di azione straordinario per il superamento delle strutture di accoglienza di emergenza temporanea e per l'accompagnamento e la mediazione sociale a supporto dell'integrazione dei soggetti in uscita, 2007; Delibera della Giunta della regione Emilia-Romagna, prot n. SPA/07/101793.

L'acquisizione sul mercato di appartamenti da subaffittare a immigrati in uscita dai centri di accoglienza, per favorirne l'inserimento abitativo, è infatti un'attività ormai consolidata nel Comune di Bologna, che l'ha avviata negli anni Novanta (Caponio 2006; Bernardotti e Mottura 1999; Ponzo 2008).

Un altro aspetto centrale del progetto è stato lo sforzo di responsabilizzare le famiglie, non solo attraverso l'accompagnamento sociale, ma anche tramite la formalizzazione di un "patto" tra il Comune e il beneficiario che ha assunto la forma del Contratto di integrazione sociale. Tale Contratto, ispirato al patto di solidarietà sperimentato dalla Casa della carità di Milano e al contratto di accoglienza adottato dal sistema SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) (Tomesani 2009), aveva lo scopo di "rendere visibile la volontà di un cambiamento culturale"¹⁴ da parte delle famiglie e ha rappresentato la modalità di rapporto tra queste e l'amministrazione per definire obiettivi, risorse e impegni che ciascuna parte contrattuale assumeva. In particolare, alle famiglie beneficiarie viene chiesto un impegno alla corretta conduzione dell'alloggio, a mantenere l'abitazione pulita e contribuire all'eventuale pulizia degli spazi comuni, a indicare il nome della famiglia sul campanello e sulla buca della posta, a stipulare una polizza assicurativa sulla casa e a versare un deposito cauzionale, a pagare regolarmente tutte le spese incluse le utenze, a creare e rispettare un clima di rispettosa convivenza con il vicinato, a iscriverne all'anagrafe e al Servizio Sanitario Nazionale tutti i componenti familiari, a garantire la frequenza scolastica dei figli, a rispettare i termini del progetto individualizzato di inserimento concordato con gli operatori e a non svolgere attività illecite. Il mancato rispetto del Patto prevede l'uscita dal progetto, anche se tale sanzione pare sia stata applicata solo in caso di famiglie che, nonostante il supporto ricevuto, hanno proseguito le precedenti attività di questua.

Per la realizzazione del programma di azione, il Comune di Bologna si è dotato di alcuni dispositivi organizzativi sia inter-istituzionali, sia intra-istituzionali. Rispetto ai primi, il Comune ha promosso un tavolo inter-istituzionale che ha visto coinvolti Prefettura, Questura, i Comuni di Sasso Marconi e Castel Maggiore, dove avevano sede due delle quattro strutture di accoglienza interessate dal Piano 2007, e che aveva principalmente il compito di decidere i tempi di smantellamento delle strutture e definire le situazioni pendenti in merito ai permessi di soggiorno di alcuni ospiti.

Internamente, il Comune di Bologna ha costituito un'unità operativa, denominata Ufficio Integrazione Sociale, che, pur restando in capo al servizio Immigrati, era gestita operativamente dal settore Servizi Sociali. L'Amministrazione ha anche stipulato una convenzione con l'organizzazione di volontariato Mosaico della Solidarietà Onlus, che si è avvalsa della collaborazione di vari soggetti non-profit di cui il principale e successivamente unico soggetto coinvolto nel progetto è stata la cooperativa sociale La Piccola Carovana.

¹⁴ Comune di Bologna, piano di azione straordinario per il superamento delle strutture di accoglienza di emergenza temporanea e per l'accompagnamento e la mediazione sociale a supporto dell'integrazione dei soggetti in uscita, 2007, p. 8.

Questo gruppo di lavoro misto pubblico-privato era incaricato della realizzazione del progetto e, in particolar modo, dell'accompagnamento sociale all'integrazione abitativa. Il coinvolgimento del terzo settore e, in particolare, di Piccola Carovana, non pare essere stato dettato da esigenze di integrare il gruppo di lavoro con competenze specifiche, quanto piuttosto dal fatto che questa cooperativa era il principale referente della gestione del campo di via del Piratino. Inizialmente, i compiti tra pubblico e privato sociale erano quindi ripartiti in base alle strutture di accoglienza gestite, piuttosto che in base al riconoscimento di competenze specifiche. Tuttavia, in un secondo momento, specialmente a seguito di una riorganizzazione interna legata al passaggio di alcune funzioni dal Comune alle ASP (Azienda di Servizi alla Persona) che vedremo meglio in seguito, le attività di accompagnamento abitativo sono sempre state ridistribuite, fino a concentrarsi su Piccola Carovana.

3.2. L'attuazione: l'autonomia abitativa difficile

La chiusura delle strutture di accoglienza è avvenuta, come previsto, entro settembre 2008. Il rispetto di tempi così stretti è indubbiamente un elemento positivo ma, adetta di alcuni operatori, ha anche rappresentato una fonte di difficoltà. Ha infatti costretto ad agire in fretta, alle volte in assenza di una conoscenza approfondita della situazione dei nuclei familiari e delle loro reali possibilità di raggiungere l'autonomia abitativa oppure reperendo alloggi inadeguati per condizioni, metratura o ubicazione.

Naturalmente, non tutte le famiglie sono state trasferite in alloggi. Le persone inserite nel percorso previsto dal Piano 2007-2008 erano 260, mentre quelle presenti nei campi ammontavano almeno a 390¹⁵. Stando ai documenti e alle testimonianze raccolte, le ragioni di questo scarto paiono essere diverse. Alcuni non vi hanno potuto accedere per mancanza di un regolare permesso di soggiorno, altri per mancanza di un impiego o di un regolare contratto che consentisse di attestare un reddito sufficiente a pagare l'affitto, altri ancora perché contraddistinti da modelli migratori fortemente circolari tra Italia e Romania e quindi scarsamente interessati a un insediamento stabile nel territorio bolognese (La Piccola Carovana 2011). Molti di coloro che sono rimasti esclusi da questi percorsi pare si siano stabiliti nuovamente in insediamenti abusivi in periferia (La Piccola Carovana 2011).

Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, tra i criteri di accesso elencati nel precedente paragrafo, il versamento di un deposito cauzionale pari a una mensilità del canone e la sottoscrizione di una polizza assicurativa pare siano stati quelli maggiormente rispettati e sembra che tra le famiglie rom non abbiano suscitato particolare rimostranze, né generato difficoltà. L'Amministrazione dice invece di essere stata più tollerante sugli altri criteri. A detta degli operatori, questa tolleranza iniziale ha generato due principali

¹⁵ Al 31/12/2004, nel campo di Trebbo gli ospiti erano 73, in quello di Pianazze 65, quelle trasferite a Villa Salus nel marzo 2005 erano 180. Sul centro di via del Piratino non si dispone del numero di ospiti complessivo, ma solamente di quello trasferito nell'ambito del progetto, pari a 73 persone (Tomesani 2009).

effetti negativi: l'immissione nel progetto di famiglie troppo fragili per raggiungere l'autonomia abitativa nei tempi previsti e la trasmissione dell'idea che i patti con l'Amministrazione comunale potevano essere violati senza subire conseguenze negative, indebolendo l'attività di accompagnamento sociale. In realtà, a Villa Salus, su cui è stato possibile effettuare un approfondimento, le ordinanze di sgombero a fine 2006, a circa un anno e mezzo dall'ingresso delle famiglie, erano state quasi cinquanta e quasi tutte per morosità, sebbene alcune non siano divenute esecutive a seguito del saldo da parte delle famiglie (Verbale del Consiglio Comunale di Bologna del 24/11/2006, numero sequenza 250). Pertanto, non si è trattato di una situazione di generale tolleranza e lassismo, ma più probabilmente di eccezioni.

Come si è detto, le persone rientrate nel percorso previsto dal progetto sono state 260, per un totale di 58 nuclei familiari (La Piccola Carovana 2011). Questi sono stati indirizzati verso tre soluzioni abitative, in base al livello di fragilità/robustezza sociale ed economica (La Piccola Carovana 2011):

- 5 famiglie in appartamenti reperiti dalle famiglie stesse o presso parenti, senza contributi comunali per il pagamento del canone;
- 40 in appartamenti privati affittati dal Comune e dati in sublocazione;
- 10 in appartamenti comunali di servizio, ossia gestiti dai Servizi Sociali per l'inserimento abitativo di immigrati in uscita dai Centri di Accoglienza;
- 3 in alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- 1 in progetto di rimpatrio assistito.

Sei anni più tardi, nel 2014, le famiglie rom che hanno avuto accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica sono salite a 11, quelle coinvolte in progetti di rimpatrio assistito sono arrivate a 9, quelle ospitate da parenti sono 3, mentre 8 hanno trovato una sistemazione autonoma sul mercato privato. In questo periodo, i casi di sfratto dall'alloggio a causa di morosità e mancato rispetto del Contratto di integrazione sono stati 11. Restano 30 famiglie ancora in carico al progetto presenti in alloggi di servizio o sublocati dal Comune¹⁶ (Piccola Carovana 2014). Come anticipato nel precedente paragrafo, il raggiungimento dell'autonomia abitativa sembra quindi richiedere per molte famiglie molto più tempo del previsto.

A nostro avviso, oltre alle difficoltà appena menzionate e individuate dagli stessi operatori del progetto, vi sono altre criticità che hanno parzialmente ostacolato il percorso verso la piena integrazione abitativa di alcuni nuclei familiari.

In primo luogo, il progetto non ha previsto l'avvio di progetti ed azioni specifiche per l'inserimento lavorativo, bensì il semplice accompagnamento all'utilizzo dei servizi e degli strumenti esistenti, quali formazione professionale, borse lavoro, tirocini, iscrizione ai Centri per l'Impiego, inserimento in progetti

¹⁶ A detta degli intervistati, il leggero aumento delle famiglie inserite nel progetto è probabilmente dovuto all'inclusione negli anni di alcune famiglie rom non provenienti dalle quattro strutture emergenziali interessate dall'intervento, ma da altra sistemazione.

esistenti, ecc. Tale soluzione “generalista” pare aver dato buoni risultati, ma perlopiù di breve periodo: una minima parte dei percorsi temporanei avviati si è trasformata in posizioni lavorative più stabili.

L’altro elemento di debolezza ha riguardato il fronte dell’accompagnamento all’abitare. L’arrivo delle famiglie non è stato preparato con preventivi contatti con i vicini, mentre si è intervenuti solo laddove si sono registrati casi di conflitto, ex post e mediante visite domiciliari alle famiglie Rom, strumento tipico degli interventi di carattere educativo. Non sono disponibili dati sui casi di difficoltà nelle relazioni tra vicini. Tuttavia, stando alle dichiarazioni degli operatori coinvolti negli anni, queste hanno riguardato circa un terzo delle famiglie coinvolte nel progetto, con punte particolarmente basse per quelle provenienti da Villa Salus, dove pare non si sia intervenuti in più del 10% dei casi. Sul fronte della relazioni con il vicinato ci pare inoltre importante ricordare che sia gli operatori sia le famiglie intervistate hanno raccontato che la strategia adottata per cercare di preservare buone relazioni è stata quella di non menzionare l’appartenenza all’etnia rom delle famiglie stesse; si è puntato cioè su una strategia di mimetismo. Quanto tale strategia abbia inciso in maniera positiva o negativa sull’integrazione abitativa della famiglie è difficile dirlo.

Di certo, questa scelta, come quella relativa all’inserimento lavorativo, è stata coerente con l’approccio “generalista” del progetto volto a smorzare la rilevanza dell’elemento etnico. Tale approccio, di certo innovativo nel panorama italiano, a nostro avviso è stato però indebolito dalla mancata trattazione dei fenomeni di discriminazione e pregiudizio. Queste questioni non vengono menzionati nei documenti programmatici e di valutazione, né sono state previste specifiche azioni a riguardo, pur essendo senza dubbio tra le principali ragioni della forte marginalità della popolazione rom nel mercato del lavoro e della casa. Potremmo dire che la positiva volontà del progetto di “normalizzare” la situazione dei Rom e superare l’approccio culturalista di molte politiche ad essi indirizzate ha dato luogo ad alcune fragilità, specialmente nell’affrontare l’eccezionalità dello svantaggio e della discriminazione di cui è oggetto questa popolazione.

L’altro limite rilevante a livello di relazioni abitative è stato il mancato contatto tra inquilini e proprietari degli immobili, poiché il contratto di locazione è stato stipulato da entrambe le parti con il Comune di Bologna. Questo rapporto mediato completamente dall’Amministrazione comunale non ha consentito di sviluppare tra inquilini e proprietari un rapporto di conoscenza reciproca e fiducia, né tanto meno una responsabilizzazione dei primi verso i secondi, ostacolando il passaggio a una vera autonomia abitativa. In pratica, gli alloggi sono sul mercato privato della locazione, ma gli inquilini no, essendo inseriti in un progetto in cui l’unica controparte è l’Amministrazione locale.

Accanto a queste criticità relative alle azioni previste dal progetto, ve ne sono state altre sul fronte organizzativo, individuate dagli stessi operatori. La prima, di carattere in parte esogeno al gruppo di lavoro, è stata determinata dalla riorganizzazione complessiva del Settore Politiche Sociali, con il passaggio di molte delle funzioni, incluse alcune di quelle relative al settore immigrazione, dal Comune alle ASP (Aziende

Servizi alla Persona), generando una frammentazione degli uffici competenti e delle responsabilità amministrative, oltre che il mancato rinnovo di alcuni dei contratti del gruppo di lavoro, dal momento che una larga quota del personale del Servizio Immigrazione era assunta a progetto. È difficile stimare l'impatto di questi eventi sul progetto, ma si può presumere che la discontinuità di parte del gruppo di lavoro abbia almeno in parte generato una dispersione delle competenze e delle conoscenze cumulate dagli operatori.

Questo quadro si è ulteriormente complicato quando, alla fine del 2009, la gestione di tutti gli appartamenti del progetto, sia di quelli di servizio che di quelli privati in sublocazione, è stata affidata all'Agenzia per la Casa di Bologna, l'ACER, che da allora stipula i contratti, riscuote gli affitti e gestisce le situazioni di morosità. Se tale soluzione risponde a esigenze di specializzazione e razionalizzazione della gestione immobiliare attraverso l'affidamento di quest'ultima a un soggetto qualificato, dall'altra la netta separazione tra gestione immobiliare e percorsi di accompagnamento ha privato gli operatori di leve per incentivare le famiglie a una buona conduzione dell'appartamento e al raggiungimento dell'autonomia abitativa mediante il pagamento dell'intero ammontare del canone o il trasferimento in un alloggio con un canone inferiore. Questa passaggio è stato avvertito come critico anche dai beneficiari, che si sono trovati a relazionarsi con un soggetto nuovo il quale, stando alle loro testimonianze, agisce in base a logiche amministrative che non tengono conto delle specificità del progetto e dei percorsi individuali.

Rispetto ai rapporti tra beneficiari e Amministrazione comunale, un altro elemento evidenziato come centrale da alcuni intervistati è stata la mancanza di un rappresentante della popolazione interessata dall'intervento, perlomeno nelle prime fasi del progetto, prima del trasferimento negli alloggi. In realtà, questa è una difficoltà ricorrente in questo tipo di progetti e, più in generale, nel rapporto tra gli enti pubblici e le popolazioni immigrate. Non c'è dubbio, infatti, che interfacciarsi con un portavoce riconosciuto da tutti i destinatari risulta più semplice e dia maggiore legittimità all'intervento. Durante l'esperienza di Villa Salus, vi è stato in effetti un tentativo da parte dell'Amministrazione di individuare dei "portavoce" sia all'interno delle famiglie residenti nella struttura, sia ricorrendo a mediatori esterni. In entrambi i casi il tentativo si è però rivelato fallimentare. Come abbiamo visto, infatti, le popolazioni migranti, come quelle autoctone, sono sovente eterogenee e, a differenza di queste ultime, hanno minore familiarità con le pratiche di rappresentanza della società di accoglienza. Per cui, sebbene si tratti di una strada auspicabile, risulta difficilmente percorribile.

Sul fronte dei risultati, l'obiettivo di trasferire le famiglie residenti dalle strutture di accoglienza in appartamenti ordinari è stato in larga parte raggiunto, anche in tempi piuttosto brevi. Sebbene, come illustrato sopra, nelle relazioni di vicinato siano emerse delle difficoltà, i casi davvero problematici sono stati rari. Più critico è invece il mancato raggiungimento da parte di una consistente quota di famiglie dell'autonomia economica necessaria a farsi carico dell'intero canone allo scadere dei quattro anni di contribuzione comunale previsti cosicché, come si è visto, 30 famiglie sono ancora in carico al progetto.

Una parte ha persino visto peggiorare la propria situazione a causa della crisi economica, che ha determinato per molti di loro la perdita del lavoro o la riduzione del reddito percepito, generando un incremento considerevole delle morosità.

In conclusione, ci pare importante sottolineare che, al di là dei punti di forza e debolezza del progetto, il successo o l'insuccesso dei percorsi verso l'autonomia abitativa paiono essere dipesi fortemente sia dal contesto di arrivo, sia dai modelli abitativi pregressi delle famiglie stesse, dai pattern migratori più o meno orientati a un insediamento stabile e dalle modalità di inserimento nel tessuto sociale ed economico bolognese.

Rispetto al contesto, alcuni operatori hanno evidenziato le sostanziali differenze tra Rom slavi e romeni, con i primi contraddistinti, al momento dell'avvio del progetto, da un livello di integrazione decisamente maggiore. Tale differenza pare riconducibile al contesto di arrivo più che a differenti modelli culturali e sociali. Negli anni Novanta, quando arrivarono a Bologna i profughi della ex-Jugoslavia, alcuni dei quali di etnia Rom, l'economia stava crescendo, la domanda di lavoro era elevata ed era facile trovare lavoro. Inoltre, al tempo, le risorse pubbliche investite sia sull'integrazione in generale che sui profughi in particolare, erano consistenti, cosicché era stato possibile avviare percorsi di inserimento articolati e azioni di formazione e di inserimento scolastico e lavorativo. I Rom romeni, arrivati in Italia un decennio più tardi, hanno trovato un contesto economico e di policy molto meno favorevole: l'economia iniziava a mostrare la corda e le risorse pubbliche disponibili erano decisamente inferiori. Questa situazione ha ridotto le opportunità di integrazione per queste famiglie che, al momento dell'avvio del progetto oggetto di questa analisi, si trovavano quindi in una condizione di maggiore fragilità rispetto ai Rom slavi e, di conseguenza, hanno avuto più difficoltà a raggiungere l'autonomia abitativa rispetto a questi ultimi.

Relativamente ai modelli familiari, abitativi e migratori dei destinatari, gli operatori non hanno rilevato sostanziali differenze tra Rom romeni e slavi, ma ne hanno identificate di rilevanti all'interno della popolazione romena. Benché la provenienza dei Rom romeni sia comune (si tratta perlopiù di Rom *laieti*, provenienti da villaggi nei pressi di Craiova, nel sud della Romania), stando alle testimonianze delle famiglie stesse e dei testimoni privilegiati sentiti, si possono distinguere due gruppi: i "Rom rumenizzati" e i "Rom originali", come loro stessi si definiscono (a questo proposito si veda anche Scandurra e Antonelli 2008). Mentre i secondi si contraddistinguono per il mantenimento di una struttura familiare allargata con forti legami di solidarietà, l'inserimento nell'economia informale con un largo ricorso alla questua e alla vendita di materiale di recupero e il frequente ritorno in Romania secondo un modello migratorio circolare, il primo gruppo è caratterizzato da famiglie mononucleari che già in Romania vivevano in abitazioni ordinarie ed avevano impieghi stabili e che nel Bolognese sono impiegati come manovali nel settore agricolo, manifatturiero e delle costruzioni, benché sovente senza un regolare contratto di lavoro. A detta non solo degli operatori, ma anche degli stessi beneficiari (tutti "Rom rumenizzati"), i differenti modelli familiari,

migratori e abitativi si sono rivelati cruciali nel determinare l'esito del percorso abitativo. I "Rom originali", se confrontati con i "Rom rumenizzati", si sono infatti mostrati più restii ad entrare nel progetto, poiché la forte circolarità dei modelli migratori rischiava di trasformare un'abitazione in locazione in un inutile onere economico nei periodi trascorsi lontano dall'Italia, e coloro che vi sono entrati si sono contraddistinti per una maggiore problematicità sul fronte dell'inserimento sia lavorativo sia abitativo. Ciò evidenzia quanto sia importante, nei progetti di housing sociale, mettere in conto l'inerzia dei modelli di inclusione sociale e conoscere in maniera approfondita il target degli interventi per adattare questi ultimi ai progetti di vita e alle risorse economiche e sociali degli individui.

3.3. Riflessioni conclusive

Il progetto di housing sociale analizzato in questo capitolo mostra certamente alcuni tratti di innovazione nel panorama italiano. Primo tra tutti, la scelta di inserire le famiglie rom in alloggi ordinari anziché fare ricorso a sistemazioni speciali. Allo stesso tempo, questa ambizione ha messo in luce i numerosi ostacoli che si possono incontrare in un percorso di "normalizzazione" dei percorsi abitativi dei Rom e delle relative politiche. Uno degli aspetti decisivi a questo proposito è l'eterogeneità della popolazione Rom. A differenza di quanto sovente si pensa, una parte di tale popolazione è stata socializzata a modelli familiari, abitativi e lavorativi molti simili a quelli della società italiana, in seguito ai processi di inurbamento di massa, scolarizzazione e riconversione della manodopera avvenuti nel passato in regimi di socialismo reale come la Romania. Queste famiglie non mostrano esigenze abitative diverse dal resto della popolazione, né probabilmente richiedono l'avvio di progetti di housing sociale altamente specifici, se non per la forte discriminazione che sovente si trovano ad affrontare sul mercato abitativo. Per contro, anche l'idea che i Rom siano sempre stanziali e incontrino difficoltà nell'integrazione abitativa solamente a causa della forte discriminazione nei loro confronti non ha trovato pieno riscontro nel caso bolognese qui analizzato: una parte dei destinatari dell'intervento bolognese non è riuscita a inserirsi in maniera efficace nel progetto anche a causa di strutture familiari, modelli abitativi e pattern di mobilità molti distanti da quelli della società locale, per cui i percorsi di inserimento abitativo ordinari promossi dall'Amministrazione hanno mostrato presto la corda, in quanto richiedevano un cambiamento culturale e sociale che non poteva prodursi nell'arco di qualche anno.

Il tempo, peraltro, emerge come una variabile cruciale dall'analisi dell'intervento bolognese e in diversi altri progetti di housing sociale destinati ai Rom, dove il framework dell'emergenza è frequente. L'"emergenza", permettendo di accelerare procedure altrimenti lente e di sveltire meccanismi burocratici spesso farraginosi, è un asset importante per la buona riuscita dei progetti, ma è anche uno dei maggiori ostacoli al successo. Un merito del Comune di Bologna è stato certamente quello di non agire in emergenza, ma di predisporre

invece un Piano e di attivare procedure ordinarie. Lo ha fatto tuttavia imponendosi i tempi dell'emergenza, finendo così per soffrire degli effetti negativi generati dall'urgenza.

Infine, vorremmo evidenziare l'importanza della multidimensionalità dell'abitare. Abitare non è solamente avere un tetto sopra la testa, ma è anche avere una casa che non rappresenti un peso economico eccessivo, connessa con i servizi e le infrastrutture cittadine, dove poter sviluppare rapporti positivi con i vicini e intrattenere una vita sociale adeguata. L'intervento bolognese, prevedendo fin da subito un percorso di accompagnamento abitativo e di inserimento nel territorio, è stato lungimirante su questo punto. Tuttavia, gli strumenti di accompagnamento si sono rivelati fragili rispetto alla sfida che si aveva di fronte, consistendo per lo più in visite domiciliari e in un "patto" che si è rivelato da subito poco cogente. Anche il legame tra la gestione immobiliare (la riscossione degli affitti, la conduzione dell'alloggio, l'amministrazione di condominio) e l'accompagnamento abitativo si è rivelato esile: non si è incluso nel gruppo di lavoro iniziale un soggetto esperto di gestione immobiliare e, successivamente, questo è stato individuato nell'ACER, il quale non agisce però in maniera coordinata con i referenti delle attività di accompagnamento. In sintesi, l'intervento bolognese, in fase di progettazione, si è mostrato consapevole della complessità dell'intervento superando alcuni dei limiti che sovente contraddistinguono progetti di housing sociale destinati ai Rom, ma non è stato sempre capace di trasformare questa consapevolezza in strumenti e soluzioni organizzative adeguate per agire in maniera efficace. Resta tuttavia un esperimento importante nel panorama italiano, ricco di insegnamenti e riflessioni per chi intende avviare interventi in questo settore.

CAPITOLO 4

MADRID. USCIRE DAL GALLINERO

Francesco Tarantino

4.1. Il contesto territoriale. Il Gallinero, baraccopoli di Madrid

Le "baraccopoli" di Madrid: l'evoluzione delle politiche abitative e le precedenti esperienze

In Spagna vivrebbero un numero di "gitanos" compreso tra i 570.000 e 1.100.000 (Laparra *et al.* 2007)¹⁷. È stato stimato che il numero di gitanos provenienti da altri paesi – in particolare dall'est Europa- sia di 125.329 individui (Fundación Secretariado Gitano 2011).

La Spagna è considerato un caso di studio interessante proprio per la presenza storica di una componente autoctona molto rilevante di gitani che ha portato allo sviluppo di ricerche e all'implementazione di programmi su questo tema con grande anticipo rispetto ad altri contesti europei. Per questo motivo alcuni progetti spagnoli rivolti all'inserimento sociale, lavorativo o abitativo della popolazione gitana sono stati considerati in più sedi come "buone pratiche".

Tuttavia le differenze tra popolazione gitana spagnola e popolazione gitana proveniente dall'est Europa sono molte e, per diversi aspetti, hanno richiesto interventi e approcci assai diversi anche sul tema specifico dell'inserimento abitativo.

Questa specificità spagnola si intreccia con l'approccio delle istituzioni al tema dell'accesso alla casa. In questi primi due paragrafi proveremo a ripercorrere le tappe principali delle politiche abitative e delle misure in favore della popolazione gitana.

In generale, le politiche abitative spagnole hanno sempre privilegiato l'idea dell'alloggio come un bene su cui investire piuttosto che come un diritto costituzionalmente riconosciuto (Fundación Secretariado Gitano, 2009, p.6)¹⁸. Ciò ha portato a privilegiare e supportare il mercato immobiliare piuttosto che a facilitare la rimozione degli ostacoli per l'accesso alla casa.

Nel 1939, alla conclusione della guerra civile, l'Amministrazione franchista creò l'Istituto Nazionale per l'Alloggio, con l'obiettivo di porre rimedio al dilagante problema abitativo, esplosivo e acuitosi con la fine

¹⁷ Miguel Laparra *et al.* *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, 2007.

¹⁸ Pensamiento y Cultura Gitanos, revista bimestral FSG, n. 47-48, 2009.

della Guerra Civile. Negli anni Quaranta e Cinquanta Madrid fu meta di enormi flussi migratori interni provenienti dal Sud e dal Sud-Est del paese che, per mancanza di alloggi, si stabilirono nelle periferie meridionali della Capitale, creando ampie zone di baraccopoli (*nucleos chabolistas*): nel 1956 furono contati circa 50.000 insediamenti di baracche (Fernandez Anta, Lopez Portero, Lucas Vina 1998, 7).

La Città di Madrid vanta una lunga tradizione nel censimento degli insediamenti abusivi che dagli anni Cinquanta hanno sempre caratterizzato la periferia meridionale della città. Il primo approccio istituzionale fu quello di raccogliere dati e caratteristiche delle persone che vivevano lì. Queste baraccopoli si sono sviluppate e ampliate nel corso dei decenni e sono sempre state abitate da spagnoli che arrivavano dalle regioni meridionali, in cerca di un lavoro nella Capitale ma senza potersi permettere il lusso di un alloggio.

Fino agli anni Settanta tutti i documenti ufficiali della città parlavano di “migranti” interni come i principali abitanti delle baracche che si allargavano lungo gli antichi tratturi utilizzati per pascolare il bestiame (*Cañada Real*) ma dalla fine degli anni Settanta il problema delle baraccopoli madrilene si trasformò rapidamente in un problema etnico (Aguilera 2012, 10).

Il primo censimento ufficiale delle baraccopoli di Madrid fu realizzato dall'Amministrazione cittadina nel 1979 e in questo documento si può leggere che il 55,7% delle famiglie che in quell'epoca vivevano in baracche erano famiglie di “*gitanos*” spagnoli (Aguilera 2012, 14). Questo censimento, realizzato da una equipe di operatori, sociologi e poliziotti della Guardia Civil già impegnati a controllare quelle zone, rappresentò la prima risposta istituzionale al tema degli insediamenti abitativi illegali. I *gitanos* erano considerati ufficialmente una razza diversa, inadatta per sua natura a vivere in un edificio e in un alloggio regolare.

Dall'epoca della transizione democratica in tutto il paese sono nati i primi programmi per risolvere il problema abitativo della popolazione gitana. Sono stati creati, ad esempio, dei «quartieri speciali» e dei «quartieri di transizione» in cui sono stati trasferiti molti *gitanos* che vivevano in diversi insediamenti illegali sparsi per la città¹⁹. Tra il 1986 e il 1998 è stato attivato nella Comunità Autonoma di Madrid il Consorzio per il Reinserimento abitativo della Popolazione emarginata di Madrid (*Consortio para el Realojamiento de la Población Marginada de Madrid* CPM) che ha inserito negli alloggi di questi quartieri speciali circa 2.674 famiglie gitane che vivevano in baraccopoli. Questi quartieri speciali erano dotati di servizi basilari ma erano ubicati in zone isolate della città e scollegati dal sistema di trasporto pubblico e dalla rete di servizi locali. Ben presto si sono trasformati in veri e propri ghetti, intorno a queste aree sono

¹⁹ I “barrios de tipología especial” (BTE) erano dei “quartieri” di prefabbricati dove sono state alloggiate moltissime famiglie di *gitanos*. Questi insediamenti offrivano alcuni servizi di base ma sono stati riconosciuti un esempio fallimentare poiché situati in zone estremamente periferiche della città e, soprattutto, lontani dalla rete dei servizi socio-educativi.

cominciate a rifiorire baracche e strutture abusive e i tassi di abbandono scolastico dei minori che vi vivevano sono cresciuti nel tempo (FRA 2009, 10).

Dagli anni Novanta le politiche abitative hanno puntato a smembrare i grandi insediamenti di baracche cercando al contempo di evitare il raggruppamento delle famiglie gitane in uno stesso quartiere o in uno stesso edificio. In questi anni a Madrid, come nel resto del paese, nascono i primi programmi di sostegno all'inserimento abitativo dei *gitanos* promossi dalle Comunità Autonome, dai Comuni e da importanti ONG. La novità è che questi programmi accompagnavano l'inserimento abitativo con azioni di accompagnamento sociale, soprattutto in ambito sanitario ed educativo.

Tuttavia quando negli anni Novanta e Duemila la situazione abitativa dei *gitanos* spagnoli andava gradualmente migliorando l'immigrazione massiccia di popolazione Rom proveniente dall'Est Europa ha ripresentato il problema, sotto una nuova luce²⁰. Dalla fine degli anni Novanta, dunque, la popolazione gitana è notevolmente aumentata così come è aumentata la diversità culturale al suo interno. Le sfide poste dai "*gitanos extranjeros*" erano però diverse e le risposte che le istituzioni avrebbero dovuto iniziare a mettere in campo andavano necessariamente riviste e adeguate al nuovo target²¹.

Nel 1998 il Consorzio (CPM) è stato sostituito dall'IRIS (*Instituto de Realojamiento y Integración Social*) che è tutt'oggi l'istituzione pubblica che ha l'obiettivo specifico di migliorare la situazione abitativa della popolazione che vive in condizioni di marginalità e di supportare l'integrazione nella società spagnola. L'IRIS non si occupa quindi esclusivamente di popolazione gitana straniera, sebbene questo target sia stato molto frequente negli ultimi dieci anni. L'attività dell'IRIS in questi anni ha seguito due direttrici principali: da un lato i beneficiari sono stati inseriti in appartamenti sparsi per tutta la città, al fine di evitare concentrazioni come negli anni precedenti e, dall'altro, per la prima volta è stato adottato un approccio integratole all'inserimento abitativo, includendo i Servizi Sociali (*Samur Social*) come attore chiave degli interventi realizzati²².

²⁰ Gli studi realizzati dalla Fondazione Segretariato Gitano (FSG) hanno posto in rilievo che tra il 1999 e il 2009 la situazione abitativa dei *gitanos* spagnoli è migliorata: la percentuale di popolazione gitana che vive in "*infraviviendas*" (abitazioni di livello molto carente) si è ridotta dal 31% al 11,7%. Fonte: Fundación Secretariado Gitano (2007) *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*, disponibile en: <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (consultato il 28.10.14)

²¹ Nei documenti ufficiali dell'Amministrazione locale, così come nei progetti di intervento di attori del privato sociale, si legge sempre la dicitura "*gitanos extranjeros*" o "*gitanos rumanos*". Il termine "*Rom*" è dunque sostituito da quello di gitani stranieri (o rumeni nel caso specifico) ma è da intendersi come un sinonimo del primo ai fini di questo studio.

²² Attualmente l'IRIS è impegnato in una importante attività anche di censimento e ricognizione di tutti gli insediamenti abitativi e delle famiglie che vivono nella *Cañada Real*, un lungo insediamento abusivo collocato nella periferia sud orientale della Città di Madrid che percorre circa 14 Km di quello che anticamente era un vecchio tratturo adibito al pascolo degli animali.

Nel 1999 alcuni fatti di cronaca fecero esplodere la questione dell'emergenza abitativa dei *gitanos* dell'Est nell'opinione pubblica madrilenas. Una delegazione del governo della Comunità Autonoma di Madrid procedette, con la collaborazione di numerosi soggetti delle forze di polizia, allo sgombero di un insediamento abusivo nella località di Malmea dove erano installate, in condizione disumane, centinaia di famiglie di origine rumena tra cui più di cento minori di 16 anni. Tragicamente, uno dei bambini del campo fu investito il pomeriggio dello sgombero rimanendo ucciso. I fatti ebbero un forte impatto rilievo nei mezzi di comunicazione e suscitarono un diffuso allarme sociale nonché le proteste di numerose forze politiche e sociali. Tali fatti sono considerati dalle istituzioni locali come l'episodio che mise chiaramente in risalto la mancanza di una vera e propria politica di integrazione sociale e abitativa a favore degli immigrati stabiliti nelle baraccopoli abusive della città²³.

L'anno successivo, nel 2000, a Madrid fu avviato un progetto che, in qualche modo, è il padre del programma che ci apprestiamo a descrivere in questo studio di caso: il progetto APOI. Tale progetto, avviato dalla ONG Accem e dalla Croce Rossa con il sostegno della Città di Madrid, nasce anche sull'onda del clima nato in seguito ai fatti di cronaca riportati²⁴. Il progetto APOI (in rumeno "*apoi*" significa "poi"), inizialmente rivolto solo alla popolazione gitana proveniente dall'Est Europa, negli anni seguenti ha incluso tra i beneficiari anche altri migranti in condizione di estrema vulnerabilità.

Nell'ultimo decennio si sono moltiplicate le iniziative e i programmi a sostegno dell'inserimento sociale e abitativo della popolazione gitana in Spagna. Il Comune di Madrid ha approvato il Piano di Inclusione Sociale 2010-2012 come risposta diretta alla strategia di Lisbona elaborata dall'Unione Europea nel 2000 per ridurre i livelli di povertà e di esclusione sociale. Il programma di inserimento abitativo che prendiamo in considerazione in questo caso di studio è stato sviluppato all'interno di questo Piano e fa parte, più specificatamente, del Programma di Intervento Sociale nell'insediamento del Gallinero (*Programa de Actuaciones de Intervenciones Social en el asentamiento chabolista del Gallinero*).

I "gitanos rumanos" in Spagna

Il maggiore afflusso di *gitanos* dall'Est Europa si è registrato a partire dal 2002, anno in cui non è stato più necessario il visto turistico per entrare in Spagna da Romania e Bulgaria.

Se i censimenti e i programmi rivolti alla popolazione gitana spagnola erano numerosi da quasi un ventennio, negli anni Duemila la conoscenza della popolazione gitana che arrivava dall'Est Europa era

²³ Intervista a Ernesto Cabello Cabello, Dipartimento Inclusione Sociale e Attenzione all'Emergenza (Area de Gobierno, Familia y Servicios Sociales), Comune de Madrid, settembre 2014.

²⁴ *Gitanos Pensamento y Cultura*, FSG 2002, rivista bimestrale n. 14, aprile 2002.

scarsa. La Fondazione Segretariato Gitano, autrice di numerose ricerche negli anni precedenti sul tema della condizione dei *gitanos* spagnoli, decise di avviare un'ampia indagine comparata sulle condizioni di questi nuovi migranti e sulle sfide poste da questa nuova popolazione. Un' indagine venne pubblicata nel 2007 e nel 2011 la stessa Fondazione ha pubblicato uno studio qualitativo comparativo tra popolazione gitana spagnola e popolazione gitana dell'Est Europa.

La popolazione gitana straniera è oggi quasi interamente composta da rumeni (77%) e bulgari (19%) sebbene tra i primi ad arrivare vi furono, alla fine degli anni Novanta, anche alcuni polacchi²⁵.

La maggioranza della popolazione gitana dell'Est Europa arriva direttamente dal suo paese di origine. Circa il 95% della popolazione di origine rumena e bulgara, prima di arrivare in Spagna, viveva rispettivamente in Romania, così come per la popolazione di origine bulgara e Bulgaria. Secondo i dati dell'indagine comparata realizzata dalla FSG nel 2011 solo il 3,8% dei rumeni e il 4,3% dei bulgari sono arrivati in Spagna da un altro paese (FSG 2011, 112). Concentriamo la nostra analisi sulla popolazione rumena che compone interamente l'insediamento oggetto di questo caso di studio.

I *gitanos rumanos*, dunque, sono una popolazione che è in maggioranza alla sua prima esperienza migratoria e con una prospettiva di stanzialità piuttosto elevata poiché solo una piccola percentuale di loro ha cambiato luogo di residenza nel corso degli anni. Si tratta di una popolazione piuttosto giovane (l'età media dei *gitanos rumanos* è di circa 28 anni) che è partita dalla Romania tra il 2002 e il 2006. Si registra infatti, a partire dal 2007, una diminuzione del flusso migratorio di *gitanos rumanos* (FSG 2011, 124).

La popolazione gitana rumena mantiene numerosi contatti con il paese di origine, attraverso familiari e amici e la grande maggioranza di loro rientra regolarmente in Romania. Nonostante la frequenza di contatti e visite nel paese di origine però è solo la minoranza di loro che abitualmente invia denaro e rimesse in Romania e questo sicuramente è un tratto che differenzia in modo particolare questa componente della migrazione rispetto ad altri gruppi migratori²⁶.

Sebbene negli ultimi anni di crisi economica la disoccupazione sia aumentata, il tasso di occupazione dei *gitanos rumanos* residenti in Spagna è leggermente più alto di quello dei *gitanos* di origine spagnola. Il tasso di occupazione dei *gitanos rumanos* in età lavorativa è di 53,3% mentre dei *gitanos* spagnoli è di 43,8% (FSG 2011, 133). Le occupazioni svolte dai *gitanos rumanos*, tuttavia, sono quasi interamente occupazioni di basso livello (*ocupaciones elementales*) tra cui, ad esempio, venditori ambulanti, lavoratori e

²⁵ Fonte: "Población gitana española y del Este de Europa, empleo e inclusión social, 2011", FSG, 2011.

²⁶ Secondo l'indagine comparata della FSG del 2011 il 60,3% dei *gitanos rumanos* intervistati dichiara di non aver mai inviato soldi nel paese di origine.

operai in cantieri o nell'industria manifatturiera, lavoratori agricoli e soprattutto raccoglitori di materiali di scarto e di metalli.

Per quanto riguarda il quadro specifico della Città di Madrid, il Comune ci ha fornito gli ultimi dati sulla presenza di *gitanos rumanos*, raccolti dal Servizio Sociale (*Samur Social*). Nel mese di febbraio 2014 risultavano esistenti a Madrid 104 insediamenti abusivi di cui 59 abitati prevalentemente da *gitanos* rumeni. In totale sono stati "censiti" 905 *gitanos* di origine rumena che vivono in insediamenti abusivi nei 20 distretti della Città di Madrid. Tra questi 340 vivono nell'insediamento del Gallinero, il più grande insediamento di baracche abitato esclusivamente da *gitanos* rumeni ed oggetto del nostro caso di studio.

4.2. L'intervento progettato. Un inserimento abitativo a tappe

Il "Gallinero"

Il caso di studio che in questo capitolo viene presentato è quello dell'insediamento abusivo del Gallinero e in particolare le misure volte all'inserimento abitativo che vengono proposte agli abitanti di questa baraccopoli. Tali misure sono parte integrante del Programma di Intervento Sociale nell'insediamento del Gallinero, elaborato nel 2012 dal Comune di Madrid.

La scelta di questo di questo insediamento come caso di studio è giustificata da diversi fattori: innanzi tutto è il più grande insediamento di *gitanos* rumeni a Madrid e uno dei pochi totalmente abitato da questo gruppo. Ciò significa che i legami tra gli abitanti sono molto stretti e non vi è alcuna forma di convivenza con persone di origine diversa. Inoltre, si tratta di un insediamento piuttosto recente rispetto ad altri presenti sul territorio di Madrid e ciò comporta che gli interventi progettati siano tutt'ora in corso e, in parte, in una fase ancora sperimentale. Il caso del Gallinero offre un esempio di co-gestione degli interventi realizzata da diversi e numerosi attori ma con un forte coordinamento da parte del Comune di Madrid. *Last but not least*, l'origine e l'ubicazione dell'insediamento del Gallinero è strettamente connessa con le azioni e i progetti volti all'inserimento abitativo messi in campo dalle istituzioni pubbliche e private negli ultimi anni Novanta.

Il Gallinero è un insediamento di baracche situato nel distretto di *Villa Vallecas* nella periferia sud di Madrid che si sviluppa ai bordi di un grande svincolo dell'autostrada A-3 per Valencia, raggiungibile proprio percorrendo lo svincolo e scollegato dal resto delle infrastrutture stradali della città. Il nome "Gallinero" (letteralmente "gallinaio") deriva da un vecchio pollaio diroccato che si trova nell'area occupata. L'origine dell'insediamento risale all'anno 2000. Nel luogo dove oggi sorgono le baracche negli anni Novanta c'era un campo di accoglienza del Progetto APOI che in seguito venne sgomberato. Il luogo, dunque, era conosciuto già da molti dei primi abitanti, perlopiù che sono stati soprattutto *gitanos* espulsi dal progetto APOI per non

aver rispettato il patto di adesione. Altre famiglie che avevano volontariamente lasciato il progetto APOI si trasferirono qui e negli ultimi anni sono arrivate altre famiglie direttamente dalla Romania o da alcuni campi in Italia.

Attualmente vivono nella baraccopoli del Gallinero circa 340 persone, 179 maschi e 161 femmine²⁷. L'insediamento è caratterizzato da una fortissima presenza di bambini poiché 187 degli individui censiti risultano avere meno di 15 anni. Secondo i dati aggiornati del Comune di Madrid al mese di gennaio 2014 nel Gallinero erano presenti 73 baracche e 72 nuclei familiari. Gli abitanti del Gallinero provengono prevalentemente dalla stessa zona della Romania, in particolare da Țândărei e Slobozia nella Regione di Ialomița, sebbene diversi siano arrivati dall'Italia, e sono tutti appartenenti alla Chiesa Cristiano Evangelica.

La proprietà dei terreni dove si trova il Gallinero è privata e diverse decisioni giudiziali periodicamente autorizzano demolizioni e sgomberi forzati. Su questo terreno, infatti, è già stato presentato un progetto di espansione urbanistica della Città di Madrid. Questo è un aspetto centrale da tener presente e con il quale l'Amministrazione locale e gli operatori coinvolti dei diversi enti devono confrontarsi quotidianamente poiché il rischio di sgombero forzato rappresenta, da un lato, una minaccia per il percorso avviato ma, dall'altro, anche una opportunità nel caso in cui le misure risultassero inadeguate. In altre parole, l'Amministrazione è consapevole che in caso di fallimento delle azioni di supporto sociale si procederebbe comunque allo sgombero dell'insediamento.

I primi interventi realizzati a sostegno della popolazione del Gallinero sono stati realizzati da parte dei Servizi Sociali del Distretto madrilenno di Villa de Vallecas insieme all'intervento di molti volontari e associazioni che da tempo svolgono un'attività di supporto alle famiglie e ai bambini. I primi interventi, a partire dal 2005, hanno interessato soprattutto l'ambito dei servizi sociali e quello educativo con l'obiettivo di rispondere ai bisogni di base della popolazione e favorire l'inserimento scolastico dei moltissimi minori presenti. Dal 2009 l'IRIS assume un ruolo principale nel lavoro di accompagnamento sociale delle famiglie con l'obiettivo, tra gli altri, di iniziare a mappare e censire le presenze all'interno del Gallinero. Il ruolo dell'IRIS all'interno del Gallinero è stato dunque sin dall'inizio rilevante sebbene limitato solo al tema dell'accompagnamento sociale e non tanto al tema dell'inserimento abitativo che è stato affrontato solo in un secondo momento dall'Amministrazione locale.

Per realizzare un coordinamento degli interventi che iniziavano a realizzarsi nel 2010 è stata costituita la Commissione di Coordinamento del Gallinero con l'obiettivo specifico di coordinare gli sforzi e utilizzare criteri comuni a tutti i soggetti pubblici e privati che si trovavano ad intervenire. Il Coordinamento, che

²⁷ Fonte: Comune di Madrid

prevedeva una serie di riunioni periodiche, ha incluso quindi tutte le realtà che all'epoca intervenivano nel Gallinero: la Direzione Generale della Famiglia, Infanzia e Volontariato del Comune di Madrid, la Direzione Generale Eguaglianza e Opportunità, la Direzione Generale dell'Educazione e Gioventù, i Servizi Sociali ed Educativi del Distretto locale, l'IRIS, la Croce Rossa di Madrid (coinvolta nel progetto socio-educativo Henry Dunant) e l'Associazione *El Fanal*.

Nel 2012 il Comune di Madrid decide di ampliare la propria azione di coordinamento nella speranza di coinvolgere anche altri soggetti, in particolare le realtà del volontariato che quotidianamente intervengono a titolo privato nel campo ma spesso con obiettivi e finalità diverse da quelle dell'Amministrazione locale. Analizzeremo in dettaglio tali divergenze nel prossimo paragrafo. Viene così avviato quello che è stato definito il Programma di Attuazione degli Interventi Sociali al Gallinero che ha esplicitamente incluso anche l'intervento di reinserimento abitativo tra le sue aree di intervento.

L'inserimento abitativo nel Gallinero

L'intervento oggetto di studio riguarda la parte del Programma di Attuazione degli Interventi Sociali al Gallinero connessa con il tema dell'inserimento abitativo. Visto l'approccio integrato adottato dal Comune su questo tema è bene descrivere brevemente i contenuti del Programma, per poi concentrarci sulla parte specifica relativa al tema della casa.

L'obiettivo principale del Programma è quello di «raggiungere l'inclusione sociale della comunità gitana rumena del Gallinero» (*Programa de Actuaciones de Intervenciones Sociales en el Gallinero 2012, 8*). Tuttavia il Comune riconosce che accanto all'obiettivo primario c'è l'interesse chiaro a sgomberare l'area in modo da consentire i piani di urbanizzazione che prevedono un'espansione della Capitale verso sud. Negli anni, tuttavia, si è chiarito anche un terzo rilevante obiettivo, legato alla situazione di degrado e scarsa igiene in cui versa l'insediamento ovvero quello di prevenire la diffusione di epidemie e malattie e di garantire la sicurezza per il vicinato.

Il Programma stabilisce che gli interventi al Gallinero devono avere un approccio integrato, prescindendo dal solo ambito dei Servizi Sociali. L'approccio, dunque, prevede di intervenire su più fronti, da quello sanitario a quello educativo, da quello occupazionale a quello legale con l'obiettivo di incoraggiare l'abbandono delle baracche e l'inserimento dei nuclei familiari in alloggi privati.

L'inserimento abitativo, quindi, è solo uno degli ambiti considerati nelle linee strategiche del Programma ed è inteso come il risultato finale di un lungo percorso di inserimento e accompagnamento²⁸.

La metodologia utilizzata nel Programma del Gallinero individua quattro principi basilari dell'azione messa in campo: 1) approccio trasversale: la risoluzione delle problematiche non può essere affidata solo all'ambito delle politiche sociali ma deve essere affrontato in maniera trasversale dall'Amministrazione, con il coinvolgimento anche di altri settori di policy; 2) obiettivo finale degli interventi è l'integrazione, intesa come l'opportunità di garantire agli abitanti del Gallinero un normale accesso alle risorse ordinarie, prevedendo percorsi personalizzati di accompagnamento; 3) approccio "processuale": l'obiettivo finale è preceduto da alcuni obiettivi specifici precedenti e tutti gli interventi sono intesi in una logica di processo; 4) coinvolgimento attivo del privato sociale e degli abitanti dell'insediamento.

La parte del Programma dedicata in maniera specifica al tema della casa è contenuta nella Linea Strategica n. 2 denominata "Intervento Sociale". Tale linea del programma prevede la realizzazione di diverse misure come l'inclusione delle famiglie del Gallinero al Progetto di Intervento Socio-Comunitario con Famiglie Immigrate della Direzione Generale di Eguaglianza di opportunità e Immigrazione del Comune di Madrid. Questo Progetto, erede del precedente progetto APOI cui abbiamo accennato è gestito operativamente da una grande ONG spagnola chiamata Accem.

In tal senso è possibile affermare che operativamente la parte dedicata all'inserimento abitativo del Programma di Interventi al Gallinero è affidato ad Accem ed è integrata con le azioni già realizzate da questo soggetto, per conto del Comune, in altre realtà e con un'utenza immigrata.

Gli obiettivi specifici di questa linea del Programma sono:

- a) offrire una risposta ai bisogni essenziali degli individui che vivono al Gallinero con particolare attenzione alla casa e al suo mantenimento;
- b) offrire un processo di intervento sociale integrato che consenta un sostegno non solo in ambito abitativo ma anche e prioritariamente, in ambito sociale, giuridico, sanitario, familiare, educativo e occupazionale.

Tale prospettiva evidenzia come il tema dell'inserimento in alloggio delle famiglie Rom del Gallinero sia considerato come il punto di arrivo di un lungo percorso che deve prima sostenere gli individui e i nuclei familiari nel raggiungere un'autonomia più generale. Il programma, dunque, articola in maniera dettagliata i micro-obiettivi di questa Linea strategica suddividendo gli interventi previsti in 7 aree di intervento: area

²⁸ Le linee strategiche previste dal Programma di Attuazione sono quattro e sono così denominate: Educazione, Interventi Sociali, Igiene e Pulizia-Sicurezza.

di intervento sociale di base, area giuridica, area sanitaria, area della famiglia, area educativa, area occupazionale e area dell'alloggio.

Ogni area prevede un obiettivo specifico da raggiungere in maniera integrata e coordinata con gli altri micro-obiettivi.

Un inserimento a tappe

L'area di intervento dell'alloggio si pone l'obiettivo di facilitare l'accesso degli abitanti del Gallinero al patrimonio immobiliare pubblico e privato attraverso due diversi livelli di azione che rappresentano le tappe attraverso cui le famiglie sono inserite in alloggi "normalizzati".

Il primo livello prevede l'incoraggiamento delle famiglie nell'accesso ai Centri di Accoglienza Temporanei di *San Roque* e *Vallelatas* gestiti dagli operatori di Accem nell'ambito del suddetto Progetto di Intervento Socio-Comunitario con Famiglie Immigrate (ex progetto APOI). I Centri di Accoglienza dell'Accem rappresentano quindi il primo step del percorso di sostegno all'inserimento abitativo offerto alle famiglie del Gallinero. All'arrivo in questi centri la famiglia è presa in carico da un operatore sociale che illustra obiettivi, regole di convivenza e metodologia di intervento all'interno dei Centri. Alle famiglie è affidato un modulo abitativo prefabbricato dove hanno la possibilità di alloggiare e che, in qualche modo, hanno la possibilità di personalizzare sebbene l'arredamento di base dei moduli sia uguale per tutti. I servizi igienici, suddivisi per genere, sono in comune (ma ogni famiglia ha un proprio bagno assegnato) così come la cucina e la lavanderia. A ogni famiglia è affidato, all'interno di un modulo prefabbricato comune, un angolo dello spazio cucina in cui hanno il loro frigorifero e il loro tavolo per mangiare poiché non è consentito preparare i pasti e consumarli all'interno dei moduli abitativi.

Anche gli alimenti sono acquistati direttamente dai responsabili del Progetto sulla base delle necessità nutrizionali delle famiglie, così come i materiali didattici per la scuola dei bambini, i biglietti per i trasporti pubblici e le medicine eventualmente necessarie. La permanenza per le famiglie è totalmente gratuita e possono essere realizzati erogati sostegni economici diversi a seconda delle specificità dei nuclei familiari.

Il periodo standard massimo di accoglienza nel Centro è di 8 mesi, prorogabili in base a particolari necessità sulla base di un'attenta valutazione da parte dell'equipe di operatori sociali.

La famiglia che entra è chiamata a firmare un "patto di adesione" con l'ente gestore del Centro nel quale vengono esplicitati diritti e doveri reciproci ma soprattutto nel quale viene richiesta l'adesione totale dei destinatari al Regolamento del Centro pena l'allontanamento dalla struttura e l'uscita dal progetto.

Il compimento del primo step di accoglienza, che da la possibilità di passaggio al secondo step dell'inserimento abitativo, si realizza nel momento in cui le famiglie riescono a compiere gli obiettivi minimi previsti dal primo step, obiettivi che tuttavia sono personalizzati sulla base della condizione del nucleo familiare. Tra questi, il Programma esplicita i seguenti: a) raggiungere un livello di regolarità amministrativa, b) raggiungere i requisiti minimi per l'accesso alle risorse pubbliche e private di sostegno sociale – anche in tema abitativo-, c) regolare la posizione di accesso all'assistenza sanitaria, d) dotare le famiglie di conoscenze basiche in tema di salute e igiene, e) raggiungere un buon livello di unità familiare tra i membri del nucleo (ovvero un abbattimento dei livelli di conflitto tra i membri della famiglia), f) rafforzare i ruoli di genitorialità per sostenere il processo di integrazione dei figli, g) raggiungere la piena scolarizzazione dei bambini a partire dai 3 anni di età, h) raggiungere un buon livello di impiegabilità professionale anche attraverso un periodo di tirocinio con borsa lavoro²⁹.

Il secondo step dell'inserimento abitativo prevede che la famiglia lasci il Centro di Accoglienza e venga trasferita in un “appartamento tutelato o di autonomia” (*pisos tutelados o de autonomía*) o ad un appartamento in affitto (*pisos de alquiler*). Negli appartamenti tutelati l'attenzione e il supporto degli operatori sarà notevolmente ridotto rispetto ai Centri di Accoglienza sebbene restino alcuni tratti peculiari dell'accompagnamento che abbiamo osservato anche durante la nostra indagine sul campo. L'obiettivo principale di questo secondo step è quello di incoraggiare l'autonomia abitativa delle famiglie inserite.

E' prevista la firma di un nuovo patto tra ente capofila e gestore (Comune di Madrid e Accem), da un lato, e beneficiari, dall'altro. Tale patto richiama nuovamente al rispetto delle regole fondamentali di gestione dell'appartamento, di convivenza e di adesione all'intero progetto.

I *pisos de autonomía* si trovano in diversi quartieri di Madrid, piuttosto centrali (Atocha ad esempio) o comunque residenziali (Aluche ad esempio), non concentrati in un'unica area e in edifici in cui vi è una prevalenza di inquilini autoctoni o comunque non in condizioni di vulnerabilità. Le famiglie inserite non sono tenute a pagare nulla per l'affitto e per le utenze dell'alloggio che, il più delle volte, ospita più nuclei familiari di diversa provenienza nazionale.

Questo tipo di alloggi, infatti, sono affittati direttamente sul mercato privato da Accem che ha avviato queste azioni già dal 2009 con famiglie di immigrati diverse dai *gitanos*³⁰. Questa scelta è giustificata dal

²⁹ Fonte: Programma di Attuazione degli Interventi Sociali al Gallinero, Comune di Madrid, p. 14.

³⁰ Come già ricordato il Progetto di Intervento Socio-Comunitario con famiglie Immigrate, che rappresenta la fase di inserimento alloggiativo del Programma di Attuazione di Interventi al Gallinero, era precedentemente denominato Progetto APOI, nato nel 1999 dall'azione di Accem e Croce Rossa spagnola e inizialmente rivolta a *gitanos-rumanos*. Negli anni il Progetto ha ampliato il target dei suoi beneficiari includendo tutte le famiglie immigrate in situazioni di vulnerabilità e secondo quanto raccolto dalle interviste svolte nella ricerca sul campo negli ultimi anni è comparso anche una quota di beneficiari di nazionalità spagnola che accedono al

fatto che la situazione di vulnerabilità delle famiglie beneficiarie spesso non consentiva loro di rivolgersi direttamente ai proprietari di casa, diffidenti verso famiglie migranti in generale. Durante l'accoglienza nei *pisos de autonomía* il progetto prevede il supporto costante di un mediatore sociale assegnato in esclusiva al nucleo familiare che visita costantemente l'appartamento e che accompagna il nucleo familiare nel percorso di supporto all'autonomia fino a stabilire, d'accordo con altri operatori dell'equipe di Accem e del Comune, il momento in cui il nucleo può lasciare il progetto per trasferirsi in un appartamento reperito sul mercato libero con il sostegno degli operatori del progetto. Si avvia così la terza ed ultima tappa dell'intervento.

Questa fase, non ancora raggiunta da alcun membro del Gallinero, rappresenta l'ultimo passo che prevede obbligatoriamente il raggiungimento di tutti i micro-obiettivi previsti con particolare attenzione al tema dell'autonomia finanziaria.

Quest'ultima tappa dell'inserimento alloggiativo prevista dal Progetto prevede un sostegno economico da parte del progetto per il pagamento del canone di affitto.

I destinatari inseriti in questo percorso alloggiativo provenienti dall'insediamento del Gallinero appartengono solo a 3 nuclei familiari per un totale di solo 12 persone inserite. In realtà sono stati 5 in totale i nuclei familiari provenienti dal Gallinero (per un totale di 19 persone) che hanno beneficiato delle azioni di inserimento alloggiativo previste ma questi due nuclei familiari sono entrati e usciti più volte dalle azioni di supporto rimanendone attualmente esclusi per loro decisione. Di queste tre famiglie, attualmente due 2 vivono nel Centro di Accoglienza di Valdelatas e un nucleo, che abbiamo avuto modo di conoscere durante la ricerca sul campo, è stato inserito in un "*piso de autonomía*". I 12 beneficiari, tutti di nazionalità rumena, sono 6 maschi e 6 femmine e 3 di questi sono minori. I minori sono tutti inseriti in percorsi scolastici mentre i 6 adulti risultano tutti essere sprovvisti di qualsiasi titolo di studio³¹.

Costi e fonti di finanziamento

E' difficile quantificare esattamente i costi delle sole azioni di supporto all'inserimento alloggiativo previste dal Programma di Attuazione degli Interventi Sociali nel Gallinero promosso dal Comune di Madrid. Abbiamo però potuto raccogliere i dati dei budget finanziari dell'intero Programma così come il budget dell'intero Progetto di Intervento Socio-Comunitario con Famiglie Immigrate (ex Progetto APOI) di cui è ente gestore la ONG Accem.

Programma. Tale evoluzione rappresenta una conseguenza evidente dell'aumento della vulnerabilità sociale in Spagna anche come conseguenza diretta della crisi economica che ha duramente colpito il paese.

³¹ Fonte: Memoria Proyecto APOI, 2013, Comune di Madrid.

Per quanto riguarda il Programma di Attuazione degli Interventi Sociali nel Gallinero la stima fatta dal Comune di Madrid è di circa 1.200.000 euro l'anno. Tale cifra è ovviamente comprensiva di tutte le linee di intervento già presentate e copre anche i costi del personale amministrativo del Comune per la quota di ore dedicate al coordinamento e all'implementazione delle azioni previste dal programma.

Secondo quanto raccolto nelle interviste realizzate presso gli uffici del Comune di Madrid tale budget è rimasto sostanzialmente invariato negli ultimi anni e questo è dovuto alla volontà politica dell'Amministrazione madrilenza di procedere rapidamente allo smantellamento dell'insediamento abusivo del Gallinero.

Per quanto riguarda invece il budget a disposizione del Progetto di Intervento Socio-Comunitario con famiglie immigrante (ex APOI) gestito da Accem, che include anche gli interventi di supporto all'inserimento alloggiativo realizzati nel Gallinero, il totale ammonta a oltre 1.300.000 euro. Anche questo è un budget complessivo, finanziato interamente dall'Amministrazione locale, che prevede soprattutto i costi relativi al personale (circa 825.000 euro), i costi relativi agli affitti degli appartamenti e alle spese connesse (40.450 euro), i costi relativi alla manutenzione, alle assicurazioni, ai servizi di vigilanza dei Centri di Accoglienza e degli alloggi (oltre 188.000 euro), costi vivi relativi alla gestione delle strutture alloggiative (telefono, materiali, alimenti, pulizie etc. per circa 66.000 euro), costi di supporto diretto alle famiglie beneficiarie (formazione, borse-lavoro, spese mediche, spese di trasporto, spese legali e materiali formativi (circa 101.000 euro) e infine i costi indiretti nella misura del 7,8% che pesano per oltre 96.000 euro³².

In generale è possibile affermare che l'impegno economico messo in campo dal Comune di Madrid è piuttosto rilevante, totalmente sostenuto con fondi dell'Amministrazione locale e con nessuna previsione di riduzione nonostante il periodo generale di tagli alla spesa pubblica.

4.3. L'attuazione. Dalle idee alla pratica tra coordinamento e conflitto

I soggetti coinvolti nel Gallinero

La Commissione di Coordinamento e Gestione del Gallinero, di cui fanno parte tutti i soggetti istituzionali e non istituzionali che operano all'interno dell'insediamento, è stata costituita nel 2010 e ha rappresentato il primo tentativo di coordinamento da parte dell'Amministrazione locale delle azioni messe in campo nell'insediamento.

³² Fonte: Memoria Anual Intervención Sociocomunitaria con Familias Inmigrantes, Comune di Madrid, gennaio 2014.

Attualmente fanno parte del Coordinamento diversi soggetti oltre alle diverse Direzioni e Dipartimenti del Comune di Madrid coinvolte, in particolare: l'Associazione Barrò, l'IRIS, i Servizi Sociali (Samur Social), l'ONG Accem, la Croce Rossa, la Caritas e l'Associazione "El Fanal".

Nonostante il Programma preveda lo svolgimento di alcune riunioni periodiche i diversi soggetti coinvolti sviluppano azioni piuttosto diverse e separate e, anche dai riscontri osservati durante il lavoro sul campo è emersa una scarsa conoscenza delle azioni svolte dagli altri soggetti coinvolti.

I rappresentanti dell'IRIS (che all'interno del programma svolge soprattutto le azioni di supporto sociale e sostegno alla scolarizzazione dei bambini del campo) e i rappresentanti di Accem (che attraverso l'ex progetto APOI si occupano della parte relativa all'inserimento abitativo) non hanno occasioni di lavoro congiunte e ciò che emerge è una sostanziale compartimentazione dei ruoli e delle competenze con scarso coordinamento a livello operativo.

Inoltre, come rilevato dalle interviste svolte sia con i rappresentanti del Comune che con i rappresentanti di IRIS e Accem, esistono altri soggetti che tutt'oggi lavorano nel campo del Gallinero in maniera "autonoma" e spesso su posizioni antagoniste rispetto a quelle del Comune. Si tratta perlopiù di volontari delle Parrocchia di *San Domingo de la Calzada*, di *San Carlos Borromeo* e di alcuni centri sociali afferenti a movimenti di sinistra che da anni sostengono con diverse azioni gli abitanti del Gallinero. In particolare il leader di questa rete di soggetti sembra essere proprio il parroco di San Carlos Borromeo, da anni impegnato nella denuncia della repressione portata avanti dall'Amministrazione locale. Questa rete di volontari "autonomi" critica fortemente l'operato del Comune poiché, secondo la loro visione, lo scopo dell'Amministrazione sarebbe solo quello di sgomberare in fretta l'insediamento al fine di permettere l'urbanizzazione della zona. Inoltre, i volontari denunciano un approccio totalmente non concertato con gli abitanti del Gallinero, poiché tutte le misure di inserimento alloggiativo promosse dal Comune attraverso Accem avrebbero lo scopo di smembrare la comunità del Gallinero, separando i nuclei familiari allargati e spezzando le reti di sostegno amicale/parentale che si sono create tra gli abitanti. Infine, i volontari denunciano la grande incoerenza dell'Amministrazione locale che, se da una parte sostiene una serie di interventi sociali e di accompagnamento in diversi ambiti dall'altra autorizzerebbe incursioni periodiche della polizia al fine di mantenere un controllo e di alimentare un clima di timore dell'autorità da parte degli abitanti³³.

Il Comune, d'altro canto, vede un forte scostamento degli obiettivi che muovono l'azione dei volontari autonomi (presenti quotidianamente all'interno del campo) rispetto agli obiettivi del proprio Programma.

³³ Fonte: interviste raccolte con i volontari della Parrocchia presso il campo del Gallinero, Madrid, settembre 2014.

Viene denunciato un approccio totalmente assistenzialista che sarebbe portato avanti dai volontari che operano nel campo. Effettivamente, durante la nostra visita del Gallinero, abbiamo potuto conoscere alcuni volontari che tutte le mattine vanno a svegliare i bambini per farli salire sugli autobus che li portano nelle scuole vicine (*ruta escolar*) o addirittura volontari intenti a pulire le scarpe dei bambini, a pettinarli e sistemarli prima di andare a scuola.

Tale scostamento di visioni provoca una grossa difficoltà nella costruzione di fiducia con gli abitanti che effettivamente hanno manifestato una scarsa adesione al Programma del Comune e in particolare nei confronti delle azioni di supporto all'inserimento in "alloggi normalizzati". Il Comune ha peraltro rifiutato di considerare ipotesi alternative sostenute in prima persona dal Parroco della Parrocchia di San Carlos Borromeo e dai volontari che prevedeva un coinvolgimento diretto degli abitanti del Gallinero nella risoluzione del problema³⁴.

Il conflitto tra volontari e operatori del progetto municipale è palpabile anche nella quotidianità degli interventi e spesso gli abitanti del Gallinero fanno leva su questa discordanza.

Effettivamente, entrambi le parti concordano sulla necessità di smantellare l'insediamento del Gallinero anche per le precarie condizioni igieniche in cui versa. Se i volontari però sostengono un trasferimento in massa degli abitanti del Gallinero ad altro luogo già identificato al fine di avviare, tramite un processo di auto-costruzione, i lavori per un nuovo insediamento, l'Amministrazione punta a smantellare la rete costituita dagli abitanti del Gallinero per indebolire l'effetto "mafioso" di tali legami. Il programma infatti punta a sostenere i singoli nuclei familiari o talvolta i singoli individui lavorando anche con un approccio di genere molto forte, poiché le donne del Gallinero possono essere il motore del cambiamento visto che le figure maschili sembrano essere in assoluto le più restie a lasciare il campo.

In generale il progetto di inserimento abitativo al Gallinero è tutt'ora in corso e, visti i numeri presentati, è possibile dire che è ancora nella sua fase sperimentale.

Secondo i funzionari del Comune è difficile immaginare una data di fine poiché il processo di trasferimento delle famiglie rom del Gallinero appare tutt'altro che in discesa. A sostegno di ciò sembra che il budget generale del Programma di Attuazione degli Interventi al Gallinero non abbia subito – né tantomeno dovrebbe subire - alcun taglio. La risoluzione del problema Gallinero è stata infatti indicata da subito come priorità politica per l'Amministrazione popolare della città. Lo stesso primo cittadino Ana Botella ha visitato il campo del Gallinero nell'aprile del 2012, una visita fatta lontano dai mezzi di comunicazione ma assai

³⁴Los voluntarios del Gallinero: la reunión del Ayuntamiento, un 'tomadura de pelo', *El Mundo*, 10/10/2012. www.elmundo.es/elmundo/2012/10/10/madrid/1349877131.html (consultato il 30/10/2014).

criticata dai volontari “autonomi”. In tale occasione *l'alcadesa* di Madrid espresse chiaramente che la priorità della Città doveva essere quella di smantellare il Gallinero e porre fine a simili condizioni di disagio per le persone³⁵.

Le criticità riscontrate dagli attori istituzionali e dai beneficiari

Le maggiori difficoltà che si segnalano nella gestione del progetto, dunque, sono legate – secondo i funzionari del Comune – sia alla diversità di visioni in campo sia alla resistenza manifestata dagli abitanti del Gallinero ad aderire al progetto, in particolare alla parte di inserimento in alloggi alternativi. Le dinamiche con le famiglie sono complesse e spesso ci vogliono mesi prima di costruire una debole fiducia del nucleo familiare che però è spesso rotta dall'intervento della “pressione mafiosa” esercitata dalle figure di *leadership* all'interno dell'insediamento le quali svolgono un ruolo rilevante nel convincere le famiglie a restare nel campo³⁶. Inoltre, gli individui e le famiglie che hanno accettato di aderire al percorso di inserimento in alloggio sono spesso state duramente criticate dalle famiglie rimaste nel Gallinero e, più in generale, chiunque manifesti collaborazione alle attività proposte dal Programma, o semplicemente si renda disponibile ad aiutare gli operatori, viene identificato dal resto del gruppo come un “*chivato*”, ovvero una spia. Per questo motivo, secondo i funzionari del Comune, alcune famiglie hanno iniziato il percorso di inserimento in Centri di Accoglienza di Accem ma poi sono tornate indietro più volte. L'adesione alle altre azioni di supporto sociale previste dal programma (scolarizzazione dei minori, accompagnamento sanitario, orientamento legale e sostegno all'occupazione) sono probabilmente accettate con un certo grado di passività. Il tema dell'alloggio, invece, provoca un'azione di resistenza maggiore poiché le famiglie non intendono essere divise e allocate in zone diverse della città, punto sul quale trovano l'appoggio dei volontari autonomi.

L'Amministrazione, d'altro canto, sta cercando di coordinare le azioni al Gallinero in fretta poiché la questione potrebbe precipitare emergere anche nell'opinione pubblica. Se a Madrid, negli anni scorsi, non ci sono stati gravi episodi di xenofobia da parte della cittadinanza autoctona, negli ultimi mesi qualcosa sta

³⁵ "Son las personas que tienen unas peores condiciones de vida y no vamos a entrar en por qué están en las calles. Lo que hay que hacer es una serie de actuaciones para que dejen las calles para pasar a una situación mejor [...] vamos a seguir trabajando en la medida de nuestras posibilidades para que mejoren su vida y dejen las calles de la ciudad, si conseguimos que vayan a un centro del Ayuntamiento o a integrarse en la ciudad". Ana Botella, aprile 2012. Fonte: www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1143788 (consultato il 15/11/2014).

³⁶ Il termine “pressione mafiosa” è stato utilizzato più volte, nel corso delle interviste realizzate, dai funzionari dell'Amministrazione locale per indicare la pressione esercitata dai leader di comunità all'interno del Gallinero. Il termine dà ovviamente adito ad una serie di riflessioni che però non sono potute essere oggetto di indagine e verifica dati i limiti di tempo per la parte di indagine direttamente svolta nell'insediamento. Certamente però la forza di questa “pressione” esercitata da alcune figure di riferimento della comunità del Gallinero è oggetto di attente riflessioni da parte dell'Amministrazione locale ed è considerata il maggiore ostacolo ad una piena adesione delle famiglie al progetto di inserimento in alloggio.

cambiando secondo i responsabili del Comune. Nei giorni in cui abbiamo realizzato l'indagine sul campo, ad esempio, durante il passato mese di settembre 2014, si sono verificati scontri nel quartiere madrilenò di Tetuàn tra gruppi di estrema destra e immigrati. Si diffuse la voce di un migrante aggredito e morto poi smentita nelle ore seguenti, destando seria preoccupazione anche a livello istituzionale. Il timore del Comune, dunque, è che il caso del Gallinero possa esplodere, in un momento in cui gli effetti pesanti della crisi economica – soprattutto in termini di disoccupazione e malcontento - minacciano di alimentare atteggiamenti razziali³⁷. Questo timore, in effetti, sembra giustificare la scarsa copertura mediatica voluta dall'Amministrazione locale nei confronti del caso Gallinero.

Durante l'indagine sul campo abbiamo potuto anche raccogliere alcune testimonianze da parte di alcuni abitanti del Gallinero, sia di quelli che hanno aderito al Programma sia di quelli che restano nell'insediamento.

Per quanto riguarda le difficoltà segnalate dai primi ci sono quelle legate soprattutto alla natura degli alloggi che vengono loro proposti. Pur avendo aderito al programma, e quindi avendo accettato le regole di un Centro di Accoglienza o di un *“piso de autonomia”*, è stato registrato un certo malcontento per la rigidità delle regole di convivenza che sono tenuti ad accettare. Il fatto di non poter ospitare in casa o nel modulo abitativo del Centro amici o parenti, ad esempio, è vissuto dai Rom come una grande limitazione. L'autonomia appare quindi dai loro racconti decisamente compromessa dalle rigide regole di convivenza che spesso impongono di condividere l'appartamento di autonomia con altre famiglie di diversa provenienza. I legami con il vicinato, per chi vive in appartamento, sono inesistenti. Per questo motivo i contatti con il Gallinero sono tutt'altro che affievoliti anche per chi ha deciso di entrare nel programma alloggiativo. Chi è ormai inserito in un alloggio, come Ion che con sua moglie Alina vive in un *“piso di autonomia”* nel quartiere di Aluche, torna tutti i fine settimana al Gallinero dove ha i suoi amici e dove può ogni tanto fare il barbiere per loro grazie alle competenze acquisite con un corso di formazione pagato dal Progetto.

L'altra criticità, registrata anche durante il giro di visita che abbiamo realizzato nel Gallinero, è rappresentata dai difficili rapporti con le forze dell'ordine. Nei giorni in cui abbiamo realizzato l'intervista abbiamo assistito ad una *“visita”* della Guardia Civil che entrando nel campo ha perquisito diverse baracche cercando della refurtiva. Queste scene, piuttosto quotidiane frequenti da quel che ci è stato raccontato, hanno scatenato l'ira degli abitanti che hanno denunciato anche atti vandalici contro le loro auto realizzati dalla Guardia Civil durante l'ispezione. La tensione con la polizia, dunque, alimenta in maniera negativa

³⁷ Intervista realizzata con Ernesto Cabello Cabello, responsabile del Dipartimento Inclusione Sociale e Attenzione all'Emergenza della Comune di Madrid, settembre 2014.

anche le relazioni tra operatori e abitanti rappresentando un grande ostacolo al raggiungimento di una maggiore fiducia tra le parti.

Le contraddizioni nella *governance* locale degli insediamenti abusivi abitati da *gitanos*, tuttavia, è stata ampiamente osservata anche in altre realtà della capitale spagnola e sono state anche oggetto di alcuni studi comparati di particolare interesse. Thomas Aguilera, ad esempio, osserva nel suo studio come le *policies* di lungo periodo sulle “baraccopoli”, messe in campo sin dagli anni Sessanta dall'Amministrazione di Madrid, si siano sempre mosse tra la repressione e il tentativo di reinserimento abitativo e questo succede ancora chiaramente nel caso del Gallinero (Aguilera 2012)³⁸.

4.4. Riflessioni conclusive

Il programma di supporto all'inserimento abitativo che abbiamo analizzato in questo lavoro rivela come il caso spagnolo rappresenti un ambito privilegiato di indagine su questi temi. La Spagna ha una lunga tradizione di interventi volti a risolvere la questione abitativa della popolazione gitana ma le questioni poste dall'aumento massiccio dell'immigrazione nel paese ha posto nuove sfide a cui le Amministrazioni locali e le Comunità Autonome si sono trovate a dover rispondere. L'impressione è che, almeno in una fase iniziale di queste politiche, gli attori coinvolti, sia pubblici che privati, abbiano tentato di adattare le misure pensate per i *gitanos* spagnoli anche ai *gitanos* provenienti da Romania e Bulgaria. Col tempo si è inteso che il target di riferimento era ben diverso e si è reso necessario un approccio più specifico che focalizzasse l'intervento soprattutto sui nuclei familiari e sui singoli individui piuttosto che sul gruppo. Tuttavia questo approccio ha incontrato la resistenza degli abitanti del Gallinero che, seppur favorevoli ad un miglioramento delle loro condizioni abitative, sono generalmente in disaccordo ad essere separati e inseriti in alloggi “normalizzati”.

Le reti familiari e amicali che si sono sviluppate tra i membri del Gallinero appaiono piuttosto forti e sembrano giocare un ruolo centrale nei comportamenti attuati tra i membri che ne fanno parte nei confronti del Programma. In altre parole, il peso di queste relazioni rende difficoltoso per il Comune il raggiungimento degli obiettivi previsti dal programma, in particolar modo quello relativo alla sfera abitativa.

³⁸ “In Madrid, public policies towards slums are institutionalized and stabilized since the 1960s. Public actors (State, Region, Municipalities) built capacities, skills and knowledge: they have available and updated data and implement specific large planned programs. Nevertheless, they also constantly conduct a repressive policy which could be considered as the inherent “dark” side of each policy towards informal settlements.” T. Aguilera, *Ungovernable Dark Side of the City? Governing slums in Paris and Madrid: governance, urban policies and illegalisms*, 2012, Working Paper, Paris Science Po., p. 20. Consultabile online: http://paperroom.ipso.org/papers/paper_16686.pdf

L'analisi del programma al Gallinero conferma innanzitutto la difficoltà di attuare, da parte dell'Amministrazione locale, una *governance* coerente della questione abitativa dei Rom insediati al Gallinero. Un primo livello di incoerenza delle *policies* è riscontrabile allo stesso livello istituzionale: se da un lato viene implementato il programma di sostegno sociale a supporto dell'inserimento abitativo, dall'altro permangono atteggiamenti repressivi delle forze dell'ordine ed episodi, meno frequenti nell'ultimo anno, di demolizioni forzate spesso non concordate neanche con tutti i soggetti coinvolti³⁹. Inoltre, nonostante vi sia una chiara volontà politica da parte dell'Amministrazione popolare di risolvere la questione e sgomberare l'area, la comunicazione pubblica degli interventi e delle misure è molto ridimensionata e si cerca di darne minore evidenza pubblica possibile.

Un secondo livello di incoerenza è invece riscontrabile a livello operativo, nel coordinamento tra i soggetti che operano nel campo. La polarizzazione delle posizioni tra i soggetti aderenti al Coordinamento del Comune da un lato, e quelli che si raccolgono intorno ai volontari e al Parroco della chiesa di San Carlos Borromeo dall'altro, rappresenta un notevole ostacolo al compimento degli obiettivi e alla risoluzione della questione abitativa.

Per quanto riguarda il tema dell'inserimento abitativo è possibile notare come la scelta dell'Amministrazione locale, d'accordo con gli attori del privato sociale che svolgono un rilevante ruolo operativo, sia stata quella di prevedere un processo a tappe in cui l'inserimento in alloggio rappresenta l'ultimo passo verso l'autonomia e l'integrazione. Il percorso che però prevede prima il passaggio dal Centro di Accoglienza e solo dopo l'eventuale inserimento in alloggi di autonomia o alloggi sul mercato libero appare piuttosto complesso e lungo e difficilmente sostenibile per le famiglie del Gallinero che lamentano l'esistenza di troppe regole restrittive all'interno dei diversi livelli dell'inserimento.

Va certamente detto che la situazione del Gallinero appare come la più problematica per l'Amministrazione locale e decine di altre famiglie di *gitanos rumanos*, residenti in altri insediamenti abusivi della città, sono stati positivamente coinvolti nelle azioni di inserimento abitativo promosse soprattutto dall'IRIS. Ma la caratteristica del Gallinero, come ricordato all'inizio di questo lavoro, risiede proprio nella sua omogeneità culturale, nella sua marginalità e nella concentrazione delle reti amicali e familiari dei suoi abitanti. Pur rispondendo in maniera positiva alle azioni di supporto sociale messe in campo da IRIS e Croce Rossa (dall'accompagnamento a scuola dei bambini all'orientamento legale e al supporto sanitario), l'idea dello

³⁹ Sul punto si può consultare ad esempio l'articolo di Alvarez e Gallo pubblicato su El País il 25 aprile 2013 dal titolo "*Madrid seguirá derribando chabolas en el Gallinero "aunque sea incómodo"*", consultabile online all'indirizzo http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/04/25/madrid/1366882412_355279.html (consultato in data 20/11/2014).

smembramento della comunità sembra essere l'ostacolo maggiore a una partecipazione più attiva e al raggiungimento di risultati più duraturi. Le azioni di inserimento abitativo nel Gallinero, come già ricordato, sono però ancora relativamente recenti e sarà necessario valutare la loro efficacia nei prossimi anni.

CAPITOLO 5

VENATORI NEAMT. FARE LA CASA NELLA ROMANIA RURALE

Pietro Cingolani

5.1. Il contesto territoriale. Dal livello nazionale alla realtà locale

Il livello nazionale. La condizione abitativa e le politiche per i Rom

In Romania la situazione abitativa dei Rom presenta molte problematiche. Sebbene non esistano strutture segregate come i “campi nomadi” attrezzati che si trovano in altri paesi europei, questa minoranza si trova a vivere comunque spesso in condizioni di svantaggio rispetto al resto della popolazione. La situazione è peggiorata con il passare degli anni e ciò che più preoccupa è che le situazioni di maggiore difficoltà le vivono i gruppi domestici rom con i capofamiglia più giovani, nella fascia tra i 18 e i 30 anni. Gli indicatori dello svantaggio abitativo sono molti. La densità abitativa nelle case dei Rom è più del doppio rispetto a quella dei non-Rom (1,98 persone per stanza contro 0,8 persone per stanza); il 15% delle case rom non hanno l’elettricità rispetto al 2% dei non-Rom; il 36% non hanno acqua corrente in casa contro il 9% dei non-Rom. Nelle zone rurali molte famiglie rom non posseggono neppure un pozzo nel giardino (Fleck e Rughinis 2008).

Uno dei problemi più diffusi tra i Rom consiste nella mancanza di documenti e di atti di proprietà.⁴⁰ La prima conseguenza è l’impossibilità di avere un indirizzo di residenza, e questo porta anche all’esclusione dai servizi sociali. Il passaggio da una condizione di informalità ad una di regolarizzazione è molto complesso dal punto di vista giuridico. La mancanza di atti di proprietà rende inoltre difficile stipulare contratti per la fornitura di servizi. In diverse realtà sono scoppiati conflitti anche sul possesso della terra sulla quale erano state edificate nuove costruzioni e la mancanza di atti ha condotto talvolta allo sgombero e all’abbattimento delle abitazioni. Questa situazione è comune anche a cittadini poveri non-Rom, ma come è emerso da diversi studi, le demolizioni si verificano più frequentemente nei confronti della

⁴⁰Le leggi che regolamentano l’abitare in Romania sono la legge 114/1996 sulla casa e la legge 50/1991 sulle autorizzazioni di costruzione. La legge 114 definisce i parametri di un’abitazione adeguata e fornisce indicazioni per quanto riguarda l’edilizia pubblica. La legge 50 stabilisce quali sono le autorizzazioni necessarie per nuove costruzioni e permette le demolizioni senza l’autorizzazione del proprietario per abitazioni costruite abusivamente o su proprietà di stato. Nella legislazione non ci sono indicazioni di tutela contro gli sgomberi forzati, si trovano solo indicazioni che regolamentano i rapporti tra affittuari ed inquilini, e che impediscono lo sgombero degli inquilini senza una previa decisione del tribunale. Questa legislazione discrimina indirettamente la popolazione rom poiché non tiene in conto la situazione di particolare precarietà abitativa nella quale essa si trova (Nița 2009).

popolazione rom. In caso di sgombero la legge non regola chiaramente quale debba essere la soluzione alternativa garantita, e le possibilità di opporsi legalmente a una tale decisione sono molto basse. In diverse situazioni i Rom sono stati ricollocati nelle periferie delle città, in ghetti o in luoghi insalubri in prossimità di discariche o impianti industriali, come nel caso degli abitanti rom sgomberati dal centro di Cluj-Napoca e ricollocati nel quartiere di Pata Rât ai margini della discarica cittadina (Amnesty International 2013).

Per quanto riguarda le realtà urbane i Rom spesso vivono in veri e propri quartieri ghettati, costituiti da edilizia pubblica realizzata negli anni del socialismo per far fronte ai processi di urbanizzazione forzata delle classi popolari. Con la fine del socialismo questi quartieri sono stati spesso abbandonati da chi aveva le possibilità di tornare nei contesti rurali di provenienza, mentre le fasce più povere e deboli della popolazione vi sono rimaste. In alcuni casi i palazzi, abbandonati dalla popolazione, sono stati poi occupati in seguito da Rom, come è avvenuto in alcune cittadine minerarie nell'ovest del paese (Kideckel 2008). Le autorità locali spesso hanno accusato i Rom di essere i responsabili del degrado delle abitazioni, nascondendo dietro queste accuse la mancanza totale di interventi pubblici. Nei contesti rurali i Rom spesso si trovano a vivere in zone ai margini dei villaggi, all'interno di case spesso fatiscenti.

Un altro aspetto ricorrente è quello della segregazione residenziale etnica. Molte comunità rom sono separate dal resto della popolazione da barriere spaziali, come può essere una strada, un corso d'acqua, una collina. Sebbene vi siano situazioni nelle quali i Rom vivano in mezzo ai gagé romeni e le loro case, dall'esterno, siano difficili da distinguere, molti vicinati sono etnicamente omogenei. In diverse località rurali si trova la *țigania*, il quartiere dove vivono i rom, che ha acquistato nel tempo una specifica connotazione, diventando non solo uno spazio di relazioni sociali, ma anche di relazioni simboliche (Cingolani 2012). Per molti gagé essa rappresentava e rappresenta ancora oggi la manifestazione più visibile dell'identità rom: disordinata, povera, sporca. E nei casi in cui questi quartieri siano etnicamente misti vengono comunque identificati come "quartieri degli zingari".

La segregazione spaziale ha anche un effetto molto importante sulla possibilità di accesso ai servizi pubblici e ai servizi educativi. Per quanti vivono in questi quartieri è più difficile portare i propri bambini in scuole di buona qualità e usufruire di servizi pubblici efficienti: questi "ghetti" sono mal collegati con mezzi di trasporto, spesso le infrastrutture sono più trascurate, la raccolta della spazzatura e la pulizia delle strade avvengono più raramente.

A livello di politiche il documento più importante è stato la Strategia nazionale per il miglioramento delle condizioni dei cittadini rom, definita nel 2001 e implementata a partire dal 2006. L'area dell'housing è stata la più trascurata e l'ANR (Agenzia Nazionale per i Rom), l'ente governativo incaricato di implementare la strategia, dal 2006 è stato lasciato con una semplice funzione di monitoraggio e valutazione, non avendo la

possibilità istituzionale di influenzare l'operato dei Ministeri, né di partecipare alle riunioni di Governo. L'unica iniziativa governativa di housing realizzata specificatamente per i Rom è avvenuta nel 2008 con la direttiva 1237/2008 che stabiliva la costruzione di 300 abitazioni sociali. Nella nuova Strategia nazionale per l'inclusione dei cittadini rom per il periodo 2012-2020, si riconosce come l'abitazione sia una dimensione chiave dell'inclusione sociale. Il dipartimento dei Programmi di Inclusione Sociale del Ministero del Lavoro, della Famiglia e della Protezione Sociale ha definito solo i principi generali che le singole amministrazioni comunali devono seguire per l'edilizia sociale, ma non è intervenuto in merito ai criteri secondo i quali sono stati distribuiti gli alloggi sociali già esistenti. Il Ministero può allocare fondi per la costruzione di nuove unità abitative a favore di categorie sociali vulnerabili ben delimitate (famiglie monoparentali, portatori di handicap), ma l'assegnazione degli alloggi è di esclusiva competenza delle amministrazioni locali. La legge per combattere la marginalità sociale (116/2002) individua come destinatari dell'edilizia sociale i giovani con meno di 35 anni, in particolare quelli che escono da istituzioni di stato, e le famiglie giovani con bambini. Il patrimonio immobiliare pubblico inoltre è drasticamente diminuito negli anni, soprattutto per la possibilità stabilita dalla legge 51/1998 di acquistare l'alloggio di edilizia pubblica dopo cinque anni di residenza. La proporzione di edilizia pubblica varia, a seconda delle regioni, da 8 unità abitative su 1.000 a 23 su 1.000, con una media di alloggi nuovi costruiti all'anno che varia da 40 a 105 (Raț 2013). Tutti questi dati dimostrano come, ad oggi, l'offerta di edilizia sociale in Romania sia ampiamente inferiore alla richiesta e come i criteri di assegnazione spesso non tutelino le categorie sociali più fragili, come la popolazione rom. Gli interventi sul piano abitativo di qualche consistenza, a favore di cittadini rom, sono stati realizzati da fondazioni umanitarie e da organizzazioni non governative con fondi privati o appoggiandosi ai fondi pubblici europei. E' in quest'ambito che ho individuato l'intervento che presenterò di seguito.

La dimensione locale. Venatori Neamt, tante comunità e tante identità

Venatori Neamt è un paese di 800 abitanti, situato nel nord-est della Romania, nella regione di Neamt. Si trova in un'area montana che ha da sempre basato la propria economia sulle attività forestali, sul piccolo artigianato e sul turismo e il cui sviluppo è stato anche legato alla presenza dei più importanti monasteri ortodossi della Romania.

All'inizio degli anni '60 si stabilì in paese un gruppo di Rom *cortorari*⁴¹, fino ad allora itinerante, e dedito all'attività di calderai. La legge per la sedentarizzazione emanata dal regime comunista nel 1956 imponeva a

⁴¹ I *cortorari* sono una delle tanti gruppi in cui si dividono i Rom di Romania. Lo studio *Romii din România* (CEDIMR 2007) cataloga 40 diversi gruppi di Rom. I gruppi vengono identificati in base alle caratteristiche professionali, come per i *caldarari* (costruttori di recipienti in rame), *caramidari* (costruttori di mattoni), *lingurari* (costruttori di cucchiai), *lautari* (musicisti), *ursari* (allevatori di orsi) e in base alle caratteristiche residenziali, come per i *cortorari* (abitanti in tende), e i *țigani de casa* (abitanti in case). Queste

questi gruppi di abbandonare il nomadismo e di acquisire una residenza permanente. L'amministrazione comunale di allora permise alle famiglie di insediarsi in un terreno pubblico situato nella parte orientale del paese, lontano dal centro abitato e in prossimità del corso del fiume. Diversi capofamiglia furono inseriti nelle fabbriche di legname della zona, dove lavorarono per anni come operai non qualificati. Dopo la fine del regime molti di loro hanno perso il posto di lavoro, alcuni si sono dedicati al commercio ambulante, mentre altri alla raccolta e alla vendita di ferro vecchio, spostandosi con le carrozze e con i cavalli tra i paesi della zona.

Sebbene fin dall'inizio questo gruppo visse appartato rispetto al resto della popolazione, un evento nel corso degli anni '70 segnò le sorti dell'intera comunità. Nell'osteria della vicina cittadina un giovane rom ubriaco ebbe una colluttazione e uccise involontariamente un giovane romeno. In seguito a questo fatto l'ira della popolazione si riversò sull'intera comunità, e alcuni abitanti vandalizzarono e diedero fuoco alle case dei Rom nella *țigania*. Molti Rom non si trovavano nel quartiere, ma quando vi tornarono vennero scortati dalla polizia locale per evitare ulteriori violenze. Il giovane rom fu condannato a undici anni di carcere, ma le relazioni tra i gruppi si erano ormai profondamente inclinate. Alcune famiglie, circa 200 persone, tornarono a vivere nello stesso quartiere mentre altre famiglie, circa 300, decisero di spostarsi in un altro terreno lungo il fiume, nella parte occidentale del comune di Venatori, a un chilometro di distanza, dove nacque una nuova *țigania*. Questa decisione venne presa in seguito anche a un conflitto tra i capofamiglia, tutto interno alla comunità. Da allora le relazioni tra i due gruppi di Rom *cortorari* si sono affievolite, tanto che oggi non vi sono rapporti di tipo amicale o matrimoniale che li lega. Inoltre nel gruppo che si è allontanato molte famiglie si sono convertite alla religione avventista e ciò segna un ulteriore elemento di forte distanziamento simbolico. Nel paese vi sono infine altri Rom arrivati negli anni '90 da altre regioni della Moldavia romena. Essi si autodefiniscono "romenizzati", e difficilmente si possono distinguere dalla popolazione maggioritaria perchè non parlano la lingua romanès, hanno abbandonato ogni elemento culturale distintivo e spesso sono sposati con non-Rom. Non vi sono stime numeriche esatte sulla loro presenza, in quanto vivono in quartieri misti e sono dediti alle stesse attività dei gagè. Questi Rom non hanno alcuna relazione con i Rom *cortorari*.

I problemi con i quali i Rom *cortorari* di Venatori si confrontano sono molti e tutti concorrono a determinare la loro profonda esclusione sociale: molti di loro vivono al limite della sussistenza, sopravvivendo grazie ai soldi ricavati con lavori stagionali, con il sussidio sociale⁴² o con i proventi ricavati

catalogazione non prende tuttavia in considerazione diacronicamente le trasformazioni all'interno dello stesso gruppo occupazionale.

⁴² L'aiuto sociale è regolato dalla legge 416 del 2001. E' una somma che viene erogata mensilmente a nuclei famigliari che si trovano sotto il limite di sussistenza, in cambio di ore di lavoro sociale da prestare presso le amministrazioni comunali. La richiesta

dall'accattonaggio praticato da donne e bambini nelle strade del centro della vicina città. I tassi di analfabetismo tra gli adulti sono molto alti e la frequenza scolastica tra i bambini è bassissima. Le condizioni molto precarie dal punto di vista igienico e sanitario – non c'è acqua corrente nel quartiere, nè sistema fognario – si ripercuotono sulle condizioni di salute, soprattutto dei bambini. Dal punto di vista dell'abitare la situazione, agli inizi del 2000, era altrettanto critica; in maggioranza si trattava di baracche costruite in paglia e fango, nessuna casa del quartiere era allacciata alla rete elettrica, i serramenti e i tetti erano molto deteriorati. La maggioranza delle case aveva il pavimento di terra battuta, con una o due stanze, per gruppi familiari con una media di otto persone; nessuna famiglia inoltre era in possesso degli atti di proprietà del terreno. A tutti questi fattori si univa l'atteggiamento spesso discriminatorio da parte degli altri abitanti e delle stesse autorità pubbliche. Nel 2004 l'organizzazione non governativa Sastipen (Centro dei Rom per le politiche sanitarie) ha selezionato la località di Venatori all'interno di un'indagine sanitaria nazionale sulle condizioni di salute. Da questa indagine, condotta con l'ausilio della signora Alina, la mediatrice sanitaria rom della zona, è emerso come i tassi di tubercolosi fossero molto alti. In seguito a questa indagine Medici Senza Frontiere ha promosso, nel 2007, una campagna di vaccinazioni, entrando per la prima volta in contatto con la popolazione rom locale. Dopo questa campagna e grazie alla pubblicità data a questo intervento altre associazioni sono venute a conoscenza della realtà di Venatori; l'associazione no-profit cristiana Habitat for Humanity⁴³ ha scelto questa comunità insieme al comune di Baltesti, nel sud del paese, per sviluppare, a partire dal 2009, un intervento abitativo, che è stato oggetto del nostro studio.

5.2. L'intervento progettato. La casa come punto di partenza

Il progetto "One home, one future", realizzato da Habitat for Humanity in collaborazione con la Fondazione Soros, consisteva nella riparazione e nella costruzione di 27 unità abitative, con un contributo di 120.000 euro. I principi secondo i quali si articolava l'intervento rispecchiano quelli che guidano più in generale tutti gli interventi di Habitat. L'obiettivo del progetto era quello di "creare un modello di aiuto per le comunità rom che vivono in povere condizioni abitative, modello che può essere replicato in altre comunità con gli stessi urgenti bisogni". (Habitat for Humanity 2009)

Per fare questo Habitat ha proposto di applicare una soluzione incrementale. L'obiettivo era quello di soddisfare prima i bisogni abitativi più immediati per poter aver l'impatto più significativo sulla comunità e

per l'aiuto sociale deve essere rinnovata di tre mesi in tre mesi. Oltre all'aiuto sociale vi sono le allocazioni familiari, erogate per ciascun figlio fino all'età di 18 anni e un supplemento, erogato fino al quarto figlio in base alla frequenza scolastica.

⁴³ Questa è la presentazione dell'associazione, come la si evince dalla home page del sito web: "Habitat for Humanity International è un'organizzazione cristiana cerca di eliminare la povertà abitativa e la mancanza di casa dal mondo e porre la costruzione di un'abitazione dignitosa come questione di coscienza e di azione in tutto il mondo. Habitat ha costruito o rinnovato più di 800.000 case, garantendo a più di 4 milioni di persone un rifugio sicuro, dignitoso e economicamente sostenibile".

con i costi minimi. Questi interventi potevano spaziare, a seconda delle necessità, dal garantire la proprietà della terra, al rinnovamento termico, al rifacimento di componenti strutturali delle case. La soluzione incrementale implicava anche che la famiglia beneficiaria dovesse ripagare tutto o la gran parte dell'intervento per accedere alla fase successiva di rinnovamento. Si era fissata una rata mensile di 20 euro, in modo che la famiglia potesse ripagare progressivamente i costi sostenuti dall'associazione. Questo principio, anche se non fosse stato rigidamente rispettato, aveva lo scopo, a dire dei progettisti, di responsabilizzare le famiglie rispetto agli impegni presi e di abituarle a programmare i costi di manutenzione per il futuro.

Per individuare le famiglie beneficiarie era prevista la costituzione di un comitato, composto dal Sindaco, da un poliziotto, da un rappresentante di Habitat, da Alina, la mediatrice sanitaria rom e da un rappresentante della comunità, individuato nella figura di Radu, un anziano riconosciuto già in passato come autorità di riferimento da parte delle istituzioni. Il comitato aveva l'obiettivo di selezionare le famiglie più bisognose e supervisionare, nelle fasi successive, tutta l'implementazione del programma.

Dopo l'individuazione dei beneficiari si sarebbe dovuto provvedere a definire caso per caso gli interventi. Un primo intervento era quello di assicurare i titoli di proprietà sul terreno e sulle abitazioni poichè nessuna delle famiglie aveva mai regolarizzato la propria posizione. Questa prima fase prevedeva la collaborazione dei funzionari comunali, ai quali sarebbe stato corrisposto una somma di 250 euro per ogni pratica: concessione del terreno, produzione dei titoli di proprietà e autorizzazione di costruzione.

A seguire era previsto l'inizio dei lavori, condotti da un team di esperti di Habitat, con la partecipazione nel cantiere anche dei capofamiglia rom. Le tecnologie che si sarebbero impiegate dovevano essere semplici e poco costose, e i tempi di cantiere dovevano essere molto brevi in modo da contenere i costi, costi stimati nel progetto in circa 4.000 dollari ad abitazione⁴⁴. Da parte sua l'amministrazione comunale si impegnava, una volta terminati i lavori, a realizzare l'allacciamento elettrico e la fornitura dell'acqua corrente a tutte le case.

L'intervento abitativo era stato pensato all'interno di un approccio integrato, attento a quattro dimensioni dello sviluppo comunitario: non solo l'abitare, ma anche lo sviluppo di capacità lavorative, l'educazione e la salute. Per perseguire tutti gli obiettivi l'amministrazione comunale, attraverso assistenti sociali e la mediatrice sanitaria rom, avrebbe seguito l'iscrizione a scuola dei minori e verificato la loro frequenza,

⁴⁴ Da progetto, così ripartiti: "tetto (\$750), mura (\$1,500), due finestre e una porta (\$500), caminetto o stufa (\$210), isolamento termico del tetto (\$400), estensione delle fondamenta (\$400), altre spese (\$200). (Todor 2011)

sostenuto interventi di formazione sanitaria nella comunità e provveduto a cercare fondi ulteriori per la realizzazione di un centro di aggregazione sociale da costruire al centro del quartiere.

Inoltre erano previste azioni per migliorare la formazione professionale e sostenere l'inserimento dei Rom nel mondo del lavoro. Per gli uomini un corso di carrozzieri e un corso di formazione agricola, realizzati da un'agenzia formativa governativa, mentre per le donne un corso di sartoria. Anche la partecipazione al cantiere di costruzione delle case avrebbe dovuto fornire ai Rom nuove competenze, utilizzabili successivamente.

5.3. L'attuazione. Le case nuove e le case ristrutturate

La discussa selezione dei beneficiari

L'intervento si è ufficialmente chiuso dopo tre anni dal suo inizio, nel dicembre del 2012, ma dall'analisi sul campo è emerso come i risultati siano stati in parte differenti da quelli inizialmente previsti.

Un primo elemento problematico, che ha suscitato un ampio dibattito durante e dopo la fine dell'intervento, ha riguardato i criteri di selezione dei beneficiari. Quando Habitat ha espresso la volontà di intervenire a favore della popolazione rom di Venatori si è inizialmente considerata l'intera popolazione. Alla fine la scelta si è ristretta alla comunità stabilita nella *țigania* orientale, perché l'unica per la quale era possibile attuare una regolarizzazione dei documenti di proprietà, intervento propedeutico alla costruzione e ristrutturazione delle case. La comunità di Rom *calderari* insediatasi nella *țigania* occidentale presentava elementi che potenzialmente avrebbero potuto garantire un maggiore successo dell'intervento, almeno per quanto riguarda la sostenibilità nel lungo periodo: risultavano molto più inseriti nel tessuto sociale, con una più alta frequenza scolastica dei minori, competenze lavorative più ampie, coesione comunitaria e relazioni forti con i gagè, fattori legati anche alla conversione massiccia alla religione avventista. Questa comunità è stata esclusa per un problema di tipo amministrativo, legato ad errori burocratici commessi in passato. Le famiglie, nonostante avessero ottenuto la residenza anagrafica, non avevano mai potuto regolarizzare gli atti. Quindici anni fa, in seguito all'esonazione del fiume e a causa dell'allarme sollevato da alcune famiglie, l'amministrazione comunale aveva dichiarato tutto il terreno alluvionabile e quindi non edificabile, nonostante esistessero già molte case, non solo di Rom ma anche di gagè.

Per regolarizzare gli atti sarebbe dunque stata necessaria la messa in sicurezza di tutta l'area con la costruzione di argini in muratura lungo il fiume. Questo intervento era al di fuori delle possibilità economiche e delle competenze dell'amministrazione comunale, ma era di pertinenza dell'Ente Nazionale di Gestione delle Acque Romene. Si è assistito così a un rimpallo di responsabilità nel quale la popolazione rom del quartiere si è sentita ingannata e discriminata dall'amministrazione pubblica.

I capofamiglia che abbiamo incontrato lamentano il paradosso della loro condizione per il quale sono stati esclusi dal progetto di Habitat: “Sono arrivati molti soldi per rifare quelle case, tutti a quei Rom che non collaborano, non mandano a scuola i figli, non fanno niente. Noi siamo diversi, come potete vedere. A noi non sarebbero servite case nuove, ma semplicemente atti in regola per le nostre case, l’acquedotto, l’elettricità e una strada asfaltata. Senza atti non ci può arrivare l’elettricità in casa, anche se ognuno ha già installato il contatore...”.

L’unico intervento realizzato dal Comune per questa comunità è stata la costruire di tre punti di illuminazione pubblica, ai limiti dell’area esondabile, dove l’elettricità viene erogata solo nelle ore notturne. Le sessante famiglie rom hanno costruito delle derivazioni dai lampioni, con le quali si portano l’energia elettrica in casa. Nelle singole abitazioni sono stati installati dei contatori che contabilizzano l’utilizzo di questa energia nelle ore notturne e per la quale ogni famiglia paga regolarmente le bollette. Un vero e proprio paradosso dal quale non si vede per ora una via d’uscita e che ha inasprito le relazioni sia con l’altra comunità rom che con l’amministrazione comunale e con la mediatrice sanitaria rom, accusata di non difendere allo stesso modo i diritti di tutti⁴⁵.

La selezione è stata vissuta con ambivalenza anche dalle famiglie beneficiarie. Il Comune e Habitat hanno identificato nella figura di Radu il rappresentante unico della comunità in virtù anche del suo ruolo precedentemente avuto nella campagna di vaccinazioni. Radu tuttavia, a dire di diverse famiglie, non rappresenta realmente gli interessi del gruppo, ma piuttosto quelli della sua famiglia allargata. In passato godeva di un maggior riconoscimento collettivo ma, con l’avanzare dell’età e la perdita della prestanza fisica, con lo scoppio dei conflitti interni, e con la sua isolata conversione alla religione avventista, ha perso credito in quella comunità. In effetti la maggioranza dei beneficiari appartiene proprio alla famiglia allargata di Radu (le cinque case nuove sono state edificate per i suoi figli e per i suoi nipoti). Dal canto suo Radu sottolinea come, nel momento in cui bisognava stilare la lista dei beneficiari, abbia contattato molte delle famiglie al di fuori della sua rete familiare ma queste, spaventate dalla prospettiva di dover ripagare le rate, hanno rifiutato. Sebbene inizialmente l’intervento fosse stato pensato esclusivamente per i Rom della sua *țigania*, Radu e la mediatrice hanno proposto di includere anche nuclei famigliari che non appartenevano a quel quartiere e che non erano composti esclusivamente da Rom. Sono state così selezionate due famiglie nella parte meridionale del paese, una di romeni, composta da una vedova malata con due figlie femmine in condizione di estrema povertà, e una di Rom “romenizzati”. Questa scelta ha permesso togliere i

⁴⁵ Prova di queste tensioni sono le iniziali reazioni ostili con le quali è stata accolta la mia visita sul campo in compagnia della mediatrice.

connotati etnici all'intervento, presentandolo come un'azione a contrasto della povertà, e contenendo anche l'ostilità di parte dell'opinione pubblica.

La costruzione delle nuove case

Una volta selezionati i beneficiari e regolate le posizioni amministrative, si è iniziato l'intervento vero e proprio. La scelta è stata quella di agire con metodologie differenti a seconda della situazione di urgenza abitativa riscontrata. Le due strade intraprese sono state quelle della ristrutturazione e della costruzione da zero di nuovi moduli abitativi. Il primo intervento è stata la costruzione delle nuove case, cinque in tutto. Sono state realizzate in posizione circolare intorno ad uno spiazzo di terra al centro del quartiere. Si tratta di moduli standard, in muratura, di 55 metri quadrati, con due camere, cucina, bagno e una stufa in comune ai diversi ambienti.

I lavori sono stati realizzati, in meno di un mese, da un'équipe di cinque operai specializzati inviata da Habitat, e sotto la supervisione di un architetto presentatosi due volte nel corso dei lavori. I beneficiari hanno partecipato ai lavori; hanno ottenuto nozioni di sicurezza in cantiere, hanno miscelato il cemento, installato i serramenti e posto le scandole sul tetto. Non sono tuttavia stati coinvolti nella progettazione della casa, come un beneficiario ha sottolineato: "L'altezza era di due metri e settanta, noi abbiamo proposto 20 centimetri in meno per via del freddo ma non mi hanno ascoltato perché hanno detto che il progetto era così e non si poteva cambiare". Alcuni beneficiari hanno sottolineato inoltre la scarsa qualità dei materiali impiegati e il fatto che le abitazioni siano state lasciate senza rifiniture. Un uomo ha perfino avanzato il sospetto che la ditta che forniva i materiali si sia approfittata della situazione: "Arrivava il camion e io firmavo che scaricava il materiale, ma secondo me se ne portava indietro un po'..."

Non sono state posizionate le porte in diverse case e le stufe che erano state date in dotazione sono risultate del tutto insufficienti a riscaldare gli ambienti, tanto che molte famiglie si sono costruite a loro spese stufe in muratura. Sebbene i sanitari e le docce siano stati installati in queste nuove case, mancano gli allacciamenti alla rete idrica e quindi risultano inservibili. Il disappunto maggiore non riguarda tanto le nuove case costruite, quanto il lavoro di ristrutturazione delle altre case. Questo lavoro non è stato realizzato dalla stessa équipe di Habitat, ma da una ditta appaltatrice, composta da Rom provenienti dal sud della Romania. Sono state installate placche di metallo sui tetti, palchetti di legno sui pavimenti di terra battuta, realizzati sulle pareti esterne cappotti di isolamento termico in polistirolo. Questi interventi appaiono, a soli due anni dalla loro esecuzione, già in stato di forte deterioramento.

Al termine dell'intervento, rispetto alle 27 case inizialmente pianificate, ne sono state realizzate solamente 20: sono state costruite 7 nuove case (5 nel quartiere meridionale e 2 per la mediatrice sanitaria in un'altra località), e sono state ristrutturate 13 case (11 nel quartiere meridionale e 2 in altre zone di Venatori).

I risultati si discostano dagli obiettivi iniziali poiché l'approccio incrementale non è stato portato avanti fino in fondo. Dopo i primi interventi il proseguimento dei lavori era legato al pagamento delle rate mensile da parte delle famiglie beneficiarie. Le famiglie hanno tardato nel pagamento, anche a causa della reale mancanza di fonti di reddito, e la mediatrice ha cercato una negoziazione, proponendo di ridurre la rata a una quota simbolica. Questa proposta non è stata accettata dalle parti e il direttore di Habitat ha deciso di sospendere l'intervento. In questa fase si è aperto anche un conflitto tra i soggetti promotori coinvolti, ovvero tra Habitat e Fondazione Soros, riguardo alle rispettive responsabilità e alla metodologia adottata. La Fondazione Soros stava nel frattempo elaborando una propria metodologia di architettura partecipata che ha iniziato a implementare in altre comunità povere della Romania.

Le altre azioni. Il lavoro e la scuola

Alcune criticità sono emerse anche relativamente agli altri aspetti sui quali questo progetto avrebbe dovuto incidere. Le azioni sul piano occupazionale, portate avanti con la collaborazione dell'amministrazione comunale, sono risultate di scarsa efficacia. Il corso per meccanici e carrozzieri si è svolto nei locali del Comune, con docenti provenienti dal capoluogo di regione. Si è trattato di un corso esclusivamente teorico, senza possibilità di fare pratica e senza la disponibilità degli imprenditori locali ad accettare i Rom nelle loro officine per percorsi di tirocinio. Anche il corso di formazione agricola non ha avuto esiti positivi. La parte formativa, relativa alle tecniche agricole, si è svolta su un terreno messo a disposizione gratuitamente da un contadino del paese. Successivamente, quando è stata espressa la volontà da parte di alcuni Rom di continuare ad utilizzare l'appezzamento, il padrone ha revocato la concessione, lasciando il terreno incolto. Anche l'idea di fornire lotti di terreno ai Rom per produzione agricoltura di autosussistenza non ha avuto successo: da un lato i Rom hanno accesso solo ai terreni adiacenti alle loro case, brulli e sassosi, e inservibili per fini agricoli; dall'altro, l'attività agricola non rientra nelle vocazioni professionali della maggior parte delle famiglie, impegnate nella raccolta del ferro e nel piccolo commercio. Anche l'idea di realizzare la sartoria per le donne si è scontrata con l'impossibilità di costruire un locale da destinare a questo uso all'interno del quartiere. Le donne si sarebbero dovute spostare quotidianamente nei locali del centro culturale, ma questa opzione ha generato resistenze di vario tipo ed è stata rifiutata.

Per quanto riguarda la frequenza scolastica dei minori, la situazione non è confortante. All'avvio del progetto la mediatrice e Radu di erano impegnati nel portare personalmente a scuola, ogni giorno, i 25 bambini in età scolare. Questa metodologia ha funzionato per i primi due anni, dal 2009 al 2011. In seguito

la situazione è nuovamente peggiorata; attualmente molti padri, analfabeti, preferiscono portare i minori con sé per la raccolta del ferro o lasciarli insieme alle madri a fare l'elemosina nel centro della città. Questo fenomeno è vissuto con particolare disagio dalle istituzioni pubbliche e dagli abitanti non rom, tanto da spingere il Sindaco, proprio nei giorni della mia missione, a convocare una riunione straordinaria con gli assistenti sociali e la mediatrice per affrontare la questione.

Il Sindaco è stato molto duro a questo proposito: "Fino al 2009 è andato tutto bene. Gli iscritti a scuola aumentavano di anno in anno, poi c'è stato un crollo. L'accattonaggio in centro è di nuovo aumentato. I genitori dicono che non c'è lavoro e che un bambino che fa l'elemosina dà un contributo fondamentale all'economia della famiglia. Io ho parlato anche con il prete e con il dipartimento della protezione minori per mandare pacchi di cibo... Ma credo che alla fine l'unica via siano le maniere forti. Tutti i bambini che vedo per strada li mando in un centro per minori!". In effetti tra i progetti in attesa di finanziamento governativo c'è anche un centro sociale diurno dove svolgere attività di doposcuola, ma per ora rimane solo sulla carta.

Il centro di igiene pubblica

Nonostante queste criticità il progetto "One house, one future" ha permesso alla comunità rom di Venatori di acquisire maggiore visibilità e di suscitare l'interesse anche in altri finanziatori. L'amministrazione comunale ha ottenuto nel 2013 un ingente finanziamento da parte della Banca Mondiale, attraverso il Fondo Romeno di Sviluppo Sociale, per la realizzazione di un centro di igiene pubblica. Si è deciso di costruire nel quartiere meridionale un edificio con lavatrici, lavatoi e spazi docce, accessibile a tutti gli abitanti della zona. Sul fronte dell'edificio è stato costruito un locale dove una mediatrice scolastica insieme alla mediatrice sanitaria e a una volontaria svolgono attività di doposcuola e, per i bambini più piccoli, attività preparatorie all'ingresso nella scuola elementare. Questo intervento completa l'azione di Habitat, fornendo servizi igienici e docce anche per quelle famiglie escluse dal progetto, o per le famiglie alle quali si sono ristrutturato le case senza realizzare servizi interni. Inoltre il locale offre uno spazio di aggregazione ben arredato e riscaldato, utile per limitare l'abbandono scolastico.

Anche questo progetto, tuttavia, mostra dei limiti. Innanzitutto fornire servizi esclusivi per un gruppo circoscritto e già segregato rischia di aumentarne la segregazione e la separatezza dalla popolazione maggioritaria. In secondo luogo sono emersi conflitti intorno alla gestione e all'utilizzo dell'edificio. La gestione è stata affidata a Radu e alla moglie, ai quali bisogna rivolgersi per ottenere le chiavi della porta principale. Non tutte le famiglie sono disposte a sottostare a questa regola e preferiscono dunque non frequentare il centro. Ciò vale soprattutto per i Rom residenti nel quartiere settentrionale del paese per i quali, tra l'altro, il centro risulta lontano e difficile da raggiungere. In terzo luogo la progettazione del centro

non ha tenuto conto di importanti aspetti culturali legati all'utilizzo degli spazi. Sebbene con ingressi separati, le docce degli uomini sono a fianco di quelle delle donne e questo fatto ha creato imbarazzo tra molti capofamiglia che non hanno permesso alle mogli di frequentare il centro. Anche le lavatrici sono sottoutilizzate perché il lavaggio misto di capi maschili e femminili, di famiglie diverse, contravverrebbe al senso del pudore. Su questo aspetto le valutazioni si dividono: la mediatrice rom sottolinea come quando si parla di igiene e di scuola "la cultura non c'entra nulla", poiché si tratta semplicemente di sradicare cattive abitudini nate come prodotto della marginalità e dell'esclusione sociale. Radu sottolinea invece come questi elementi, i rapporti di genere e le questioni di onore ad essi legate, abbiano per anni caratterizzato l'identità dei Rom *calderari* e che non possano essere così modificati da un giorno all'altro.

5.4. Riflessioni conclusive

Il caso di Venatori solleva molte questioni rilevanti riguardo alle condizioni sociali e abitative dei Rom in Romania, ed ai limiti ma anche alle potenzialità dei progetti ad essi rivolti. Le condizioni di vita nelle comunità rom variano da contesto a contesto e sono determinate da una molteplicità di fattori, che vanno dalle caratteristiche culturali specifiche, alla presenza storica del gruppo sul territorio, alle attività economiche, all'inserimento nel tessuto sociale, ai rapporti costruiti con i gruppi maggioritari. Non esistono soluzioni standard, ma ogni intervento deve essere pensato in relazione allo specifico contesto territoriale. La situazione dei Rom *calderari* di Venatori si presentava già in partenza molto problematica: si trattava di una comunità al suo interno divisa a causa di conflitti famigliari, con un difficile rapporto con la popolazione maggioritaria, collocata in due zone del paese fortemente segregate dal punto di vista spaziale e sociale.

Il progetto avrebbe dovuto partire dall'analisi in profondità delle determinanti di questa condizione, coinvolgendo in un percorso di progettazione comune i Rom ma anche i non Rom. L'intervento di costruzione delle case è invece iniziato senza essere preceduto da una fase preparatoria, che sarebbe stata indispensabile per avere informazioni dettagliate riguardo ai bisogni abitativi e alle aspettative dei beneficiari. La costruzione delle case nuove ha creato un alto livello di aspettative in famiglie senza alcuna fonte sicura di reddito; questo creerà problemi in futuro quando le famiglie non avranno la possibilità di riscaldare tutta la superficie delle case, non saranno in grado di effettuare i lavori di manutenzione o di pagare l'acqua potabile e l'elettricità.

I tempi di intervento molto ridotti hanno fatto sì che i beneficiari non siano stati sufficientemente coinvolti nel processo di selezione e nella costruzione, ed abbiano interagito al minimo con i volontari. Dunque le risorse locali sono state scarsamente valorizzate, privilegiando invece manodopera e ditte provenienti dall'esterno.

Le responsabilità non vanno però ricondotte tutte esclusivamente ai progettisti, perché chi ha pianificato l'intervento si è scontrato con ostacoli che sovrastano il livello locale e per la cui risoluzione non è stato sufficiente cooperare con l'amministrazione comunale. La messa in sicurezza del territorio dal rischio di inondazioni, indispensabile per la regolarizzazione degli atti di proprietà, dipendeva dall'Ente Nazionale per le Acque e avrebbe richiesto un budget ben superiore a quello disponibile. Allo stesso modo si sarebbe dovuta offrire un'altra opportunità alle famiglie più giovani, che non fosse la ristrutturazione o la costruzione di una nuova casa nello stesso quartiere ghettizzato, ma piuttosto l'accesso ad alloggi di edilizia pubblica nella vicina cittadina di Targu Neamt. Lo stanziamento dei fondi per l'edilizia popolare dipende dall'Agenzia Nazionale per la Casa, le liste di attesa sono molto lunghe e i criteri non sempre premiano, come abbiamo visto, le famiglie povere e numerose. La mediatrice rom al proposito ha sottolineato: "Non è vero che i Rom vogliono vivere in un posto come questo. Chi era più ricco e ha avuto la possibilità di comprarsi un alloggio in città lo ha fatto e se ne è andato presto dal quartiere. E' tutta questione di possibilità!".

Simili limiti si potrebbero trovare anche nei programmi di formazione professionale promossi dalle agenzie governative, ai quali hanno preso parte i Rom di Venatori; questi programmi, come si è visto, rispecchiano logiche spesso inadeguate e hanno effetti irrisori in termini di occupazione tra i beneficiari.

Una dimensione sulla quale sarebbe prioritario intervenire, in realtà come quella di Venatori, è quella delle percezioni sui Rom e dei pregiudizi di cui essi sono oggetto; si tratta di un lavoro culturale lungo e complesso, che si scontra con attitudini e discorsi ben radicati, ma che risulta indispensabile perché senza di esso tutti gli altri interventi concreti rischiano di essere vanificati. Dopo la fine del progetto i Rom di Venatori continuano a essere rappresentati dalla maggioranza come un gruppo non integrabile, con mentalità retrograda e atteggiamenti antisociali. Il progetto, purtroppo, non ha fatto che rafforzare gli stereotipi negativi in quanto molti Rom vengono tuttora considerati "una causa persa, senza speranza", che anziché contribuire al benessere collettivo attingono alle risorse pubbliche in forma parassitaria.

Dall'esperienza di Venatori si possono tuttavia trarre anche degli insegnamenti che potrebbero orientare i futuri progetti e le politiche pubbliche in Romania e in altri contesti europei: il primo insegnamento è che per costruire rapporti di fiducia all'interno delle comunità locali è necessario il tempo e la capacità di ascoltare le voci e valorizzare il punto di vista di tutti gli interessati. La progettazione deve dunque essere il più inclusiva possibile. Non sempre i rappresentanti individuati come interlocutori occupano posizioni neutre o sono espressione della volontà comunitaria; essi stessi sono portatori di interessi famigliari e possono decidere secondo logiche di potere personali. Il secondo insegnamento è che la casa deve essere considerata solo come una componente all'interno dei progetti e non come il primo, e spesso unico,

intervento, anche se spesso questo avviene perché l'accesso alla casa è apparentemente il bisogno più semplice da soddisfare.

Un terzo insegnamento è che le istituzioni pubbliche dovrebbero infine assumere la guida dei processi di cambiamento, attraverso lo stanziamento di fondi, la messa a disposizione di competenze e la disponibilità a coordinare i diversi attori in campo. Molto spesso, tuttavia, come questo ed anche altri casi in Romania dimostrano, si trovano a svolgere un ruolo marginale o a delegare completamente gli interventi ad associazioni no-profit o ai privati.

Bibliografia

Aguilera, T. (2012), *Ungovernable Dark Side of the City? Governing slums in Paris and Madrid: governance, urban policies and illegalisms*, Paris Science Po, Working Paper.

Alvarez, P. e Gallo, B.G. (2013), "Madrid seguirá derribando chabolas en el Gallinero 'aunque sea incómodo'", *El País*, 25 aprile 2013.

Amnesty International (2013), *Pushed to the margins. Five stories of Roma forced evictions in Romania*, Rapporto, <http://www.amnesty.org/fr/library/info/EUR39/003/2013/en> (20 dicembre 2014).

Associazione 21 luglio (2014), *La tela di penelope. Monitoraggio della società civile sull'attuazione della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti in Italia nel 2012 e 2013*, Roma, Rapporto, <http://www.21luglio.org> (6 ottobre 2014).

Ayuntamiento de Madrid (2012), *Programa de Actuaciones de Intervenciones Social en el asentamiento chabolista del Gallinero*, Documento di sintesi.

Ayuntamiento de Madrid (2014), *Memoria Anual Intervención Sociocomunitaria con Familias Inmigrantes*, Documento di sintesi.

Ayuntamiento de Madrid e Accem (2012), *Intervención Sociocomunitaria con Familias Inmigrantes, Memoria Annuale*, Documento di sintesi.

Bernardotti, M. A. e Mottura, G. (1999), *Il gioco delle tre case. Immigrazione e politiche abitative a Bologna dal 1990 al 1999*, Torino, L'Harmattan Italia.

Caponio, T. (2006) *Città italiane e immigrazione. Discorso pubblico e politiche a Milano, Bologna e Napoli*, Bologna, Il Mulino.

CAPS-ONG (2013), *Memoria de Actividades. El Gallinero-Madrid, Memoria Annuale*, Documento di sintesi.

CEDIMR – SE (2007), *Romii din România*, Budapest.

Cingolani, P. (2012), "Near or Far: Daily Life, Migration, and Symbolic Boundaries between Roma and *gagè* in Romania", in Buttino, M. (a cura di), *Changing urban landscapes since 1989: Eastern European and post-Soviet cities*, Viella, Roma, pp. 123-151.

Comune di Messina, Assessorato alle Politiche della Famiglia e dell'Integrazione Multietnica (2012), *Casa e/è Lavoro. Progetto di inclusione sociale della Comunità Rom attraverso l'Autocostruzione*, Scheda del progetto.

Edgar, B. e Meert, H. (2005), *Fourth Review of Statistics on Homeless in Europe. The ETHOS Definition of Homeless*, FEANTSA, Bruxelles.

ERRC (a cura di) (2000), *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei rom in Italia*, Libri di Carta, Roma.

Fernandez Anta, D., Lopez Portero, E., Lucas Vina, M. (1998), *La Vivienda en Madrid: 1941-1961*, Rapporto.

Fleck, G. e Rughiniş, C. (a cura di) (2008), *Come Closer. Inclusion and Exclusion of Roma in Present-Day Romanian Society*, Human Dynamics, Bucarest.

FRA (2009), *Estudio de caso. Mejora de la vivienda de la población romaní y eliminación de los asentamientos chabolistas en España*, Bruxelles, Rapporto.

FRA (2009), *Housing condition of Roma and Travelers in the European Union*, Bruxelles, Rapporto, http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub-cr-roma-housing_en.htm (20 dicembre 2014).

Fundación Secretariado Gitano (2002), *Pensamiento y Cultura Gitanos*, n. 14.

Fundación Secretariado Gitano (2007), *Mapa sobre vivienda y comunidad gitana en España*, <http://www.gitanos.org/publicaciones/mapavivienda> (20 dicembre 2014).

Fundación Secretariado Gitano (2009), *Pensamiento y Cultura Gitanos*, n. 47-48.

Fundación Secretariado Gitano (2011), *Población gitana española y del Este de Europa, empleo e inclusión social*, Rapporto.

Fundación Secretariado Gitano (2012), *Políticas de Inclusión Social y Población Gitana en España. El modelo español de inclusión social de la población Gitana*, Rapporto.

Habitat for Humanity (2009), *One home, one future. HFH Romania's Roma Program. A model for community based Roma development*, Bucarest, Documento di sintesi.

IRIS (2012), *Cada persona Cuenta. Informe Annual*, Rapporto.

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

Istat (2013), *Urbes. Il benessere equo e sostenibile nelle città*, <http://www.istat.it/it/archivio/92375> (20 dicembre 2014).

Kideckel, D. (2008), *Getting by in Postsocialist Romania: Labor, the Body, and Working-Class Culture*, Indiana University Press, Indianapolis.

Laparra, M. (2007), *Informe sobre la situación social y tendencias de cambio en la población gitana. Una primera aproximación*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España.

- Massimello, M. (2004), "Culture dell'abitare: l'addomesticamento del 'campo nomadi'. Il caso di Collegno", in Saletti Salza, C. e Piasere, L. (a cura di), *Italia Romani*, volume quarto, Cisu, Firenze, pp. 99-128.
- Nița, D. L. (2009), *Housing Conditions of Roma and Travellers. Romania*, Raxen, Center for Legal Resources.
- Nomisma (2013), *Il mercato della locazione in Italia nel 2013. Trend e prospettive*, Bologna, Nomisma, http://www.soloaffitti.it/docs/pdf/Nomisma_2013.pdf (30 marzo 2014).
- Palvarini, P. (2006), *Il concetto di povertà abitativa: rassegna di tre definizioni*, URBEUR, Milano.
- Piasere, L. (2004), *I rom d'Europa, una storia moderna*, Laterza, Bari.
- Piccola Carovana (2011), *Esperienze abitative per rom e sinti: 2007-2011*, Cooperativa sociale Piccola carovana, Bologna, Documento di sintesi.
- Piccola Carovana (2014), *Housing dei Rom a Bologna 2008-2014. Un Bilancio*, Cooperativa sociale Piccola carovana, Bologna, Documento di sintesi.
- Poggio, T. (2005), "La casa come area di welfare", *Polis*, vol.19, n.2, pp. 279-305.
- Ponzo, I. (2008), "Smontare il livello locale. I fattori di dinamismo e di inerzia nell'accoglienza residenziale per stranieri", *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 4, pp. 547-578.
- Raț, C. (2013), *Accesul la locuințe sociale – comparație între cinci orașe*, Rapporto, <http://sparex-ro.eu/?p=778> (20 dicembre 2014).
- Saitta, P. (2010), "Immigrant Roma in Sicily: The Role of the Informal Economy in Producing Social Advancement", *Romani Studies*, vol. 20, n. 1, pp. 17-45.
- Saitta, P. (2013), *Quota Zero. Messina dopo il terremoto: la ricostruzione infinita*, Donzelli, Roma.
- Santiago, L. (2012), *Leaving the slums behind: measuring the impact of IRIS pro-integration housing program*, IRIS Policy Report, University of Warwick.
- Scandurra, G. e Antonelli, F. (2008), "Villa Salus e il Quartiere Savena. Inserimento scolastico e sociale di un gruppo di minori stranieri nel territorio bolognese", *Ricerche di Pedagogia e Didattica*, Vol. 2, No. 1, pp: 40-55.
- Todor, Z. (2011), "One home, one future. Building homes with the poorest Roma people", paper presentato alla conferenza *Reaching the margins - Building inclusiveness within hard to reach communities*, Bruxelles.
- Tomesani, C. (2009), "Bologna: migrazioni rom e inserimenti abitativi", in Vitale, T. (a cura di), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Roma, Carocci, pp. 190-198.

Torri, R. (2006), "Il rischio abitativo: riflessioni fra teoria e ricerca empirica", *La Rivista della Politiche Sociali*, n. 3, pp. 79-97.

Tosi, A. (2008), "Lo spazio dell'esclusione : la difficile ricerca di alternative al campo nomadi", in Bezzecchi, G., Pagani, M. e Vitale, T. (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Teti, Milano, pp. 69-91.

UNAR (2012), *Strategia Nazionale d'Inclusione delle comunità Rom, Sinti e Camminanti 2012–2020. Comunicazione della Commissione Europea no. 173/2011*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, http://109.232.32.23/unar/_image.aspx?id=9e912237-fd24-4347-8fc4-9e1ceebd2df9&sNome=UNARLIBRO STRATEGIA ROM SINTI.pdf (5 febbraio 2014).

Vincze, E. (a cura di) (2013), *Spazialization and racialization of social exclusion. The social and cultural formation of 'Gypsy ghettos' in Romania in a European context*, Special issue of *Studia UBB Sociologia*, Vol. 58, n. 2.

Vitale, T. (a cura di) (2009), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma

Vulpiani, P. (2012), *Rom e Sinti: verso una strategia nazionale di inclusione sociale*, UNAR, Roma, http://www.west-info.eu/files/rom_e_sinti_verso_una_strategia_di_inclusione_sociale.pdf (5 marzo 2014).