

Senza voce? L'importanza della partecipazione dei rom a livello locale.

Tommaso Vitale, tommaso.vitale@unimib.it

Daniela Dondè, esterd@aliceposta.it

Le popolazioni rom sono una “galassia di minoranze” (Dell’Agnese, Vitale, 2006), non possiedono una stessa storia, né tantomeno condividono una cultura fortemente omogenea, né un’unica religione. E’ difficile stimare quante persone appartengano a questa galassia di minoranze. Si parla di dodici-quindici milioni di persone in tutto il mondo, di cui la maggior parte vive in Europa (dai 7.200.000 ai 8.700.000): il 60-70% nei paesi dell’Est ed il 15-20% in Spagna e Francia. Come sostiene Elena dell’Agnese i rom sono un “mosaico di frammenti etnici”. Non sono una minoranza “territoriale”, ma una “minoranza diffusa”, dispersa e transnazionale. Alla scala transnazionale, questo significa che la non riconducibilità ad una nazione, anche se “Altra”, fa di rom e sinti degli individui privi di cittadinanza, e quindi privi di diritti. Alla scala nazionale, i rom e i sinti acquisiscono diritti *de jure* esclusivamente come individui, quando sono riconosciuti cittadini di uno stato (e risultano quindi “territorializzati”, almeno a questa scala). Non hanno invece diritti in quanto “minoranza”, perché non sono riconducibili ad una appartenenza territoriale. Per quanto riguarda l’Italia, a dire il vero, la Costituzione non discrimina fra minoranze territoriali e minoranze diffuse; infatti, l’articolo 6 detta che: “*La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche*”, senza specificare se siano territoriali, diffuse o addirittura “nuove” (di recente immigrazione). Tuttavia, l’applicazione dell’articolo 6 è stata piuttosto lenta e il dibattito interno ha visto prevalere proprio le posizioni “territorialiste”. La legge 482 del 15 dicembre 1999 “Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”, infatti, esclude nel dettato le nuove minoranze (che, appunto, non sono “storiche”) e non nomina in alcun modo le comunità rom. Eppure in Italia rom e sinti sono numerosi, fra le 130000 e le 150000 persone, poco più del due per mille dell’intera popolazione italiana (sono dunque più numerosi dei componenti di alcune altre minoranze, anche se rimangono probabilmente “la più bassa percentuale di tutta Europa”). Circa la metà, 70.000 persone, hanno la cittadinanza italiana (giunti in Italia dal 1400 fino al 1950 circa), mentre i restanti 50.000 sono extracomunitari (provenienti soprattutto dalla Jugoslavia e dalla Romania) o in misura minore cittadini comunitari (provenienti dalla Spagna e dalla Francia).

Le diverse scale dell’azione pubblica

La composizione e l’eterogeneità interna all’universo rom, nonché l’estrema discriminazione politica e sociale di cui gli “zingari” sono vittime in tutta Europa, ed in Italia in maniera

particolarmente tragica (Sigona, 2003), sollecita non poche riflessioni sulle politiche pubbliche. Un problema cruciale è quello della scala pertinente per l'azione pubblica (Dell'Agnese, Vitale, 2005).

A livello europeo, Parlamento e Commissione non hanno mai normato in maniera consistente la protezione delle comunità rom. A partire dalla fine degli anni '60 successivi sono state formulate, in proposito, diverse raccomandazioni; complessivamente, però, l'Europa non ha mai usato i propri strumenti di politica, progetti finanziati e modalità negoziali di nuova generazione (piani nazionali e metodo aperto di coordinamento) per incentivare i governi a perseguire una politica che aggredisca le discriminazioni dei rom e dei sinti. Semmai ha moltiplicato le risoluzioni del Parlamento europeo e le raccomandazioni di diverse commissioni, tendenzialmente senza esiti se non quelli, culturali, di rinforzare purtroppo l'equazione rom = nomadi. Lo scarso impegno dell'Unione Europea nella formulazione di una politica complessiva per le popolazioni rom e sinti è particolarmente stridente giacché la storia delle comunità rom è da secoli europea e perché le comunità rom, nella loro eterogeneità, rappresentano la più grande minoranza presente in Europa.

A scala nazionale, l'Italia non ha sviluppato una politica per le comunità rom con un livello anche minimo di coerenza e articolazione. Lontano dal riconoscere la necessità di tentativi d'integrazione fra politiche, il Ministero dell'Interno ha affrontato le problematiche delle comunità rom in termini di "problema di ordine pubblico", con l'eccezione di un'importante circolare del 1985 (n. 151/85, 5.7.1985, "Oggetto: Problema dei nomadi") che insiste affinché sia garantita "una reale uguaglianza degli appartenenti ai gruppi rom e sinti (tra l'altro in grande maggioranza di cittadinanza italiana) e gli altri cittadini" e si fornisca "un'adeguata risposta ai bisogni primari delle popolazioni nomadi e che nello stesso tempo sia rispettosa della cultura e delle tradizioni di vita, estremamente diversificate tra l'altro, delle varie etnie che rientrano nel nomadismo".

A livello subnazionale, in Italia si è registrato, nella seconda metà degli anni '80, un certo attivismo da parte di alcune Regioni, che a partire dal Veneto (1984) hanno legiferato per tutelare il "diritto al nomadismo" e alla sosta nel territorio regionale, regolando le modalità di allestimento di aree attrezzate, i cosiddetti "campi". Anche nel caso delle leggi regionali, perciò, si tende ad implicare le comunità rom in un'identità nomade, con la sola eccezione di Veneto, Toscana ed Emilia Romagna che hanno apportato modifiche ai loro ordinamenti per riconoscere la stanzialità della maggior parte dei rom e dei sinti. Un secondo limite della maggioranza di queste leggi è, inoltre, il basso livello di *enforcement* previsto ed implementato (Sigona, 2005), tanto che i Comuni raramente ne ottemperano le disposizioni. In ogni caso, il rapporto centro-periferia nella gestione della "questione zingara" in Italia è basato su uno schema generale in cui le politiche comunali sono svolte, spesso, sulla base di leggi regionali (Simoni, 2003). Emblematiche rispetto quanto finora analizzato sono le contraddizioni che si riversano sul livello

locale, senza che questo abbia strumenti adeguati per affrontarle, raramente supportato da altri livelli. A scala locale, in Italia in particolare, non si danno forme di coordinamento orizzontale fra gli enti, né forme di corresponsabilità e *governance* multilivello fra istituzioni ordinate verticalmente. Le conseguenze sono estremamente gravi per le comunità rom, (Monasta, 2004), abitative (Tosi, 1999; Sigona, 2005) scolastiche (ERRC, 2002; Ignazi, Napoli, 2004) e occupazionali (COE, 1999). Basti dire che la Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati ha stimato che 45% della popolazione rom e sinti in Italia ha meno di sedici anni e il 70% ne ha meno di trenta, e solo il 2-3% ha più di sessant'anni (Osella, 1999), con un'aspettativa di vita media più bassa di quella di molti paesi del cosiddetto "Terzo Mondo", ed un tasso di mortalità infantile per infezioni che non ha pari in Europa (AAVV., 2001).

Per una pragmatica del trattamento istituzionale dei rom

Inutile negare che, a livello locale, in Italia, la soluzione più praticata¹ è, in definitiva, quella della segregazione estrema: l'apartheid dei "campi - sosta", tendenzialmente realizzati lungo ferrovie, tangenziali, canali, discariche e cimiteri dove gli "zingari" non sono visibili ed il valore fondiario è minimo (Sigona, 2005). Sono ghetti, molto spesso senza le minime infrastrutture necessarie all'abitare (fognature, gas, energia elettrica, acqua corrente). Parliamo di strutture predisposte dalle amministrazioni pubbliche, per cittadini italiani (o aventi un permesso di soggiorno) costruite senza i requisiti minimi di abitabilità.

E' il segnale di un trattamento *differenziale* dei rom e dei sinti rispetto agli altri cittadini italiani (Vitale, 2004). Ovverosia di un trattamento amministrativo che presume esista un gruppo sociale, degli esseri umani, per cui non valgono gli standard fissati per gli altri cittadini, in altre parole cittadini che non appartengono alla '*comune umanità*'. La giustificazione di ciò viene spesso avanzata in termini di razzismo differenzialista, un'accezione multiculturale talmente forte per cui un rom e un non - rom non condividerebbero niente: per "cultura" i rom non avrebbero bisogno di energia elettrica e fognature. Questo è inaccettabile e anticostituzionale.

Il trattamento differenziale dei rom, come abbiamo visto, è una modalità dell'azione pubblica, ed in quanto tale va letto in chiave istituzionale. Analizzando nel dettaglio e comparando le politiche locali, è evidente come la maggior parte degli enti locali in Italia non riconoscano che i rom e i sinti sono esseri umani, e che quindi per loro devono valere standard istituzionali comuni². Non sembrano riconoscere che i rom sono persone, dotate di capacità, culture e competenze politiche: con cui si può ragionare, negoziare, costruire.

¹ Con alcune interessanti eccezioni in Toscana (Fondazione Michelucci, 2004), in Piemonte (Franzese, Spadaio, 2005) e a Bolzano (Comune di Bolzano, 2004). La situazione senza dubbio più innovativa è quella di Pisa (Sconosciuto, in via di pubblicazione).

² Si veda de Leonardis (2001) e Boltanski, Vitale (2006).

Non è banale comprendere le ragioni di questo stile istituzionale di relazione con i rom. Gli studi di sociologia e di antropologia delle istituzioni ci ricordano come le istituzioni sono producono rappresentazioni collettive che influenzano direttamente gli schemi cognitivi ed il senso di giustizia delle persone. Le istituzioni forniscono alle persone classificazioni e definizioni della realtà: canalizzano il ricordare e il dimenticare, selezionano e definiscono somiglianze e differenze, standardizzano emozioni e codici di riconoscimento, producono abitudini di pensiero, idee condivise e ritualizzate che appaiono immobili e non problematiche. Le persone non riconoscono le classificazioni con cui suddividono la realtà, e non ne hanno consapevolezza, naturalizzano i propri schemi cognitivi ed escludono ogni altra possibilità: è una doppia opacità. Come precisa Mary Douglas (1990), "il massimo successo del pensiero istituito consiste nel rendere le istituzioni completamente invisibili".

Per questo riteniamo cruciale accumulare ricerche empiriche sul trattamento istituzionale dei rom. Perché nelle pratiche ordinarie delle istituzioni, nel loro modo di pensare e di agire, si possono rintracciare i processi che ostacolano (o, al contrario, favoriscono) la persistente marginalizzazione italiana dei Rom e dei Sinti all'interno dei cosiddetti campi "nomadi". Non per negare le responsabilità individuali, ma per "scoprire e spiegare la componente sociale e istituzionale che si esprime a livello individuale" (De Leonardis, 2001: 29). Si noti bene, la nostra posizione è critica ma non anti-istituzionale. Le istituzioni sono beni comuni, la cui intelligenza va curata con capacità critica, per permettere un po' di riflessività (vedere i propri modi istituzionali di vedere) e aprire delle possibilità di apprendimento e cambiamento incrementale. Nelle parole di Ota De Leonardis (*ibidem*): "anche gli orientamenti al cambiamento più radicale quali quelli anti-istituzionali devono fare i conti con il fatto che non esiste un fuori dalle istituzioni a cui ancorarsi; e che perciò le istituzioni non possono essere distrutte, abolite, o create ex-novo dall'esterno. Esse possono essere solo smontate e - con gli stessi materiali, ridefiniti, diversamente utilizzati e combinati - rifatte dall'interno. Per riprendere la metafora di Goodman si possono "fare mondi" nuovi e diversi, ma come? "Disfacendo e rifacendo mondi" già esistenti".

Bolzano, Firenze e Milano

Nel corso del 2005, abbiamo messo sotto osservazione le politiche di tre comuni italiani: Bolzano, Firenze e Milano. Gli indirizzi politici in queste tre città differiscono su molti aspetti. A Bolzano vi è consapevolezza delle cronicità favorite dagli interventi custodialistici nei due campi cittadini, e in questo momento si stanno ricercando spazi per la creazione di micro-aree abitative per i sinti. Per i rom si stanno realizzando assegnazioni di case popolari. A Milano, dalla fine degli anni '90, gli investimenti sono sempre stati indirizzati alla costruzione di nuovi grandi campi (da 200 ma anche da 350 persone), nonché al mantenimento degli

esistenti. La spesa corrente è molto bassa, anche se è previsto un finanziamento cospicuo per la realizzazione di un altro immenso campo (sic)³. Più interessante e sfaccettata la situazione di Firenze, in cui a fronte di cospicui investimenti economici per il “superamento dei campi”, due campi sono stati smantellati (Poderaccio e Masini) con la creazione di un unico maxicampo, costruito con case in legno fornite di servizi. Permangono il grosso campo Olmatello, e altri piccoli insediamenti sparsi ed è in corso un nuovo intervento sperimentale tra Regione, Comune ed ARCI per l’inserimento socio-lavorativo e abitativo, attraverso un sistema di azioni integrate e concordate con gli stessi rom. Nel contempo, la Regione sta attivando - con alcune difficoltà - tentativi di “redistribuire” i rom fra i comuni della provincia. Gli allontanamenti forzati sono diminuiti, e l’accoglienza transitoria è stata organizzata presso strutture alberghiere (anche gestite dal terzo settore). Va rimarcato, inoltre, che l’amministrazione fiorentina si è posta l’obiettivo di sperimentare alcuni piccoli insediamenti di tipo abitativo distribuiti nel territorio cittadino, “aree attrezzate per la residenza” di famiglie di rom e di sinti. E’ una sperimentazione unica in Italia, merito di una dichiarata volontà politica. Finora è stata realizzata un’unica area, quella del Guarlone. Il processo politico che ha accompagnato il progetto è stato molto difficile, caratterizzato da conflitti continui e svariate modifiche (registrate nei 40 atti amministrativi che hanno regolato l’iter).

Non possiamo qui riassumere l’insieme di risultati emersi dalla ricerca. Ci preme mettere a fuoco solo due aspetti.

1) Innanzitutto emerge con chiarezza come i campi e i villaggi siano stati costruiti tendenzialmente senza ascoltare la voce di chi li avrebbe abitati (con la sola eccezione parziale di Bolzano). Come ha detto un rom residente nel campo Chiesa Rossa di Milano, “... perché in fin dei conti, è stato progettato da persone che non hanno niente a che fare con noi...”; o nelle parole di un rom che ha vissuto 16 anni all’ex campo Masini di Firenze e dal novembre 2005 vive al nuovo villaggio del Poderaccio: “...fanno di più come vogliono loro, è più facile che quando hanno deciso lo dicono... ho chiesto tante volte il progetto del villaggio l’hanno fatto ma noi non lo sapevamo”. Nel campo di via Triboniano, a Milano, un Rom rumeno lamenta che l’assessore non li abbia voluti incontrare. Pur riconoscendo che “non ci siamo solo noi con i problemi. Ci sono anche gli altri”, la sua richiesta è precisa ed emblematica: “ma una volta, una volta in un anno deve riceverci... per sentire le nostre... una volta, una volta!”. Differente è la situazione di Bolzano, in cui delle forme di progettazione partecipata sono state sperimentate ed è presente un’abitudine all’interlocuzione con i rappresentanti dei rom e dei sinti.

³ Per un approfondimento, rimandiamo a Dell’Agnese, Vitale (2006).

2) Un secondo aspetto che vogliamo mettere in risalto è che campi e villaggi sono stati costruiti in queste tre città mettendo insieme persone provenienti da gruppi familiari molto differenti. Le parole dei diretti interessati vanno prese sul serio: un rom harvato residente al campo Chiesa Rossa di Milano afferma: *“Noi siamo sempre stati gruppi familiari, quindi io avrei preferito campi più piccoli, a gruppo, non è semplice, perché cosa succede... essendo in tanti, e c'è sempre una mosca nera, una mosca bianca, quindi quello che fa il male di una persona viene messo su tutto il campo. Poi si sa cosa si pensa di noi”*. Anche nel caso di Bolzano, come sostiene una cittadina italiana residente nel villaggio sinto “La Spaghetтата”: *“Il comune ha fatto questo campo, ha preso tutti i sinti e li ha buttati qua. Per il comune è meglio così non ne ha uno di qua uno di là”*. O ancora: *“... è stato brutto buttarci tutti insieme. Invece di fare questa spesa enorme, questo campo di Bolzano è costato un occhio della testa, era meglio che per ogni famiglia trovasse una piccola area. E' per questo che sto lottando anch'io da due anni: vogliamo piccole aree per ciascuna famiglia. A pagamento, anche in affitto: basta uscire da questo campo perché è brutto anche per la gioventù e per tutto!”*.

Concludendo, non potendo addentrarci nel merito dei risultati principali della ricerca, che saranno oggetto di ulteriori pubblicazioni, abbiamo ritenuto importante riassumere in forma sintetica alcune delle opinioni emerse dai rom e dai sinti. Da queste si evince l'importanza che nella realizzazione di progetti abitativi per i rom e i sinti si creino dei dispositivi che permettano e valorizzino la loro partecipazione, la loro voce, non ultimo: le loro competenze!