

Segregare costa

La spesa per i “campi nomadi” a Napoli, Roma e Milano



a cura di
Berenice, Compare, Lunaria e Osservazione



Segregare costa

La spesa per i “campi nomadi” a Napoli, Roma e Milano

a cura di
Berenice, Compare, Lunaria e OsservAzione



Nota redazionale

Questo rapporto è stato realizzato dalla cooperativa Berenice e dalle associazioni Compare, Lunaria e Osservazione.

Hanno collaborato alle attività di ricerca e di redazione:
Valentina Cavinato, Marco Marino, Caterina Miele, Francesca Saudino (per la ricerca su Napoli),
Antonio Ardolino, Grazia Naletto, Annamaria Pasquali, Cristina Santilli (per la ricerca su Roma),
Donatella De Vito, Manuela Tassan (per la ricerca su Milano),
Ulderico Daniele (per la redazione del capitolo finale),
L'introduzione e le conclusioni sono di Grazia Naletto.

Grafica e impaginazione: Ludovica Valori
Foto di copertina: Ulderico Daniele

L'attività di ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto *I diritti non sono un costo* con il sostegno di:



Per informazioni:

Lunaria, Via Buonarroti 39 00185 Roma Tel. +39 06 8841880 Fax +39 06 8841859
E-mail: antirazzismo@lunaria.org, comunicazione@lunaria.org
Web: www.lunaria.org - www.cronachediordinariorazzismo.org

INDICE

Introduzione	pag. 4
Le politiche dei campi nelle città di Napoli, Roma e Milano	pag. 7
Il caso di Napoli	
1. Introduzione	pag. 8
2. Metodologia della ricerca, criticità e struttura dei costi	pag. 9
3. La spesa per dotazione aree e infrastrutture	pag. 10
4. Manutenzione e gestione	pag. 13
5. Gli interventi socio-educativi	pag. 15
6. Le politiche degli sgomberi	pag. 18
Note conclusive	pag. 19
Il caso di Roma	
1. Introduzione	pag. 21
2. Metodologia della ricerca, criticità e struttura dei costi	pag. 24
3. L'allestimento, la gestione, la manutenzione e la sorveglianza dei campi rom	pag. 25
4. I progetti di scolarizzazione	pag. 30
5. Le politiche degli sgomberi	pag. 32
Note conclusive	pag. 33
Il caso di Milano	
1. Introduzione	pag. 35
2. La struttura dei costi	pag. 36
3. Le spese per allestimento aree, dotazione infrastrutture, manutenzione e gestione sociale	pag. 39
4. Gli interventi socio-educativi	pag. 42
5. I progetti di "superamento" del campo	pag. 44
Note conclusive	pag. 47
Superamento dei "campi nomadi", un obiettivo per tanti significati	pag. 50
Conclusioni	pag. 54
Riferimenti bibliografici	pag. 57

Introduzione

Campi sosta, autorizzati o tollerati, villaggi attrezzati o della solidarietà o più genericamente “campi nomadi”: sono questi gli spazi che le politiche istituzionali hanno privilegiato in Italia per “ospitare” i rom, sinti e camminanti nelle nostre città. Cambiano le denominazioni e le condizioni materiali di vita che caratterizzano le diverse tipologie e i vari “modelli” di “campo” sperimentati nel corso degli anni, ma il risultato è comune: la segregazione non solo spaziale e abitativa, ma anche sociale e culturale delle persone che vi risiedono.

I “campi”, anche quelli “autorizzati o attrezzati”, sono quasi sempre collocati nelle aree periferiche delle città, isolati, spesso non collegati con i centri urbani dai mezzi di trasporto pubblico, quando non vicini a discariche o ai grandi assi viari. Sono, al di là delle intenzioni più o meno dichiarate, veri e propri *ghetti*, funzionali a relegare i rom ai margini delle nostre città e a mantenerli in una condizione di *estraneità* rispetto alla società maggioritaria.

Sono numerose le organizzazioni internazionali e della società civile che hanno denunciato le “politiche dei campi” nel nostro paese auspicando l’avvio di politiche pubbliche alternative di sostegno all’inserimento abitativo¹. Le sperimentazioni a livello locale non mancano, come ricordiamo nell’ultima parte di questo rapporto, e sono possibili.

Ciononostante nelle grandi città italiane il modello del campo è ancora oggi quello prevalente, anche grazie ad un approccio istituzionale che si fonda su (e continua a perpetuare) stereotipi e pregiudizi consolidati nei confronti dei rom presupponendone il nomadismo, la propensione alla devianza e l’inconciliabilità culturale che ne impedirebbero *a priori* l’inserimento lavorativo e sociale. La presenza dei rom nel nostro paese è stata e continua ad essere affrontata prevalentemente in modo emergenziale e securitario nonostante che lo scorso anno per la prima volta sia stata adottata una strategia nazionale che esplicita il carattere discriminatorio, stigmatizzante ed escludente dei “campi nomadi”, assumendo l’obiettivo di un loro “superamento”²; e nonostante che una sentenza della Corte Costituzionale abbia definitivamente dichiarato illegittimo il cosiddetto “stato di emergenza” dichiarato nel 2008 e prorogato sino al 2011 con riferimento ai rom presenti in Lazio, Lombardia e Campania, successivamente esteso al Piemonte e al Veneto.

Le violazioni dei diritti umani che il mantenimento del sistema dei campi e l’effettuazione delle connesse operazioni di sgombero provocano sono state e vengono puntualmente denunciate dalle organizzazioni di rom, antirazziste e umanitarie da tempo. Più frammentarie sono le informazioni disponibili relative ai costi per la finanza pubblica che questi comportano: conoscerli può offrire un’argomentazione di supporto ulteriore a chi tra le comunità rom, nella società civile e nelle amministrazioni pubbliche denuncia l’urgenza di ripensare completamente le politiche di inclusione sociale e abitativa delle popolazioni rom, cancellando dalle nostre città la vergogna dei “campi nomadi”.

¹ Si vedano tra gli altri: European Roma Rights Center (ERRC), *Il paese dei campi. La segregazione razziale dei rom in Italia*, supplemento al settimanale “Carta”, Roma 2000; Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009, Strasbourg 16 Avril 2009; Associazione 21 Luglio, *Esclusi e ammassati. Rapporto di ricerca sulla condizione dei minori rom nel villaggio attrezzato di via di Salone a Roma*, Roma, 2010; Human Rights Watch, *World Report 2011: A Facade of Action. The Misuse of Dialogue and Cooperation with Rights Abusers*, disponibile sul sito: www.hrw.org; Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Italy from 26 to 27 May 2011, 7 September 2011.

² “È un dato acquisito come la soluzione amministrativa del campo nomadi risulti ormai da decenni il modello di riferimento delle politiche abitative per RSC in Italia e questa forma residenziale, che presupponeva una ‘popolazione nomade e servizi transitori di sosta’, ben presto non è più stata in grado di rispondere alle esigenze di popoli e comunità ormai sedentari, che solo nel 3% dei casi dimostrano tuttora una qualche attitudine all’itineranza. La politica amministrativa dei “campi nomadi” ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell’esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa. (...) In particolare, è un’esigenza sempre più sentita dalle stesse autorità locali il superamento dei campi Rom, in quanto condizione fisica di isolamento che riduce le possibilità di inclusione sociale ed economica delle comunità RSC.” Si veda UNAR, *Strategia Nazionale d’inclusione dei rom, sinti e camminanti*, 2012, pp. 83-84, disponibile sul sito: www.unar.it.

Come emerge dal rapporto, a Napoli, Roma e Milano le risorse pubbliche investite nei campi sono ingenti e benché questi nelle loro varie forme continuino ad essere proposti e propagandati come soluzioni abitative *temporanee*, di fatto continuano a costituire la modalità ordinaria con cui le istituzioni locali “governano” la presenza dei rom sul proprio territorio.

La scelta delle città di Napoli, Roma e Milano come ambito di indagine della ricerca che qui presentiamo non è casuale: sono tra quelle che ospitano la maggiore presenza rom e sono le prime tre grandi città interessate dalla dichiarazione dello “stato di emergenza” del 2008 a seguito della quale sono state stanziare risorse straordinarie, gestite in modo altrettanto straordinario, per finanziare interventi finalizzati a identificare e censire la popolazione rom, individuare e sgomberare gli insediamenti abusivi, monitorare i campi autorizzati e costruirne di nuovi, promuovere interventi di inserimento sociale rivolti ai rom qui trasferiti.³

La ricostruzione che proponiamo è sicuramente parziale. La scarsa trasparenza e l’insufficiente livello di dettaglio dei documenti contabili ufficiali, la difficoltà a reperire le delibere comunali e le determinazioni dirigenziali con le quali si provvede all’impegno e all’erogazione dei fondi, la reticenza da parte di alcuni tra i referenti istituzionali contattati a fornire la documentazione non presente *on line*, la diversa strutturazione delle fonti consultate che impedisce la comparazione tra i dati contenuti nei documenti di programmazione e di rendicontazione finanziaria, l’impossibilità di scorporare alcune voci di spesa rilevanti per analizzare le politiche indirizzate ai rom da capitoli di spesa più generali, in particolare per quanto riguarda gli interventi sociali, hanno impedito di effettuare una ricostruzione completa.

Le informazioni raccolte possono però fornire un utile contributo per valutare con maggiore attenzione i significativi costi economici che le politiche di segregazione nei campi comportano per la finanza pubblica, oltre a quelli umani e sociali che devono sostenere i rom che vi risiedono.

Si tratta di milioni di euro spesi per affittare, bonificare, perimetrare, allestire le aree nelle quali i campi rom vengono collocati e per dotarle di infrastrutture; per la loro manutenzione ordinaria e straordinaria e per la loro gestione; per l’erogazione di acqua, luce e gas; per il loro controllo tramite le attività di vigilanza e di sorveglianza; per i servizi di scolarizzazione dei bambini rom, in gran parte consistenti nelle attività di accompagnamento scolastico, rese indispensabili dalla dislocazione dei campi in aree periferiche mal collegate dal trasporto pubblico; per gli interventi sociali specificamente ed esclusivamente rivolti alle famiglie rom presenti nei campi.

Quella che è stata efficacemente definita una vera e propria “economia da ghetto” coinvolge oltre ai rom e alle istituzioni locali anche soggetti terzi⁴: dalle organizzazioni della società civile, alle quali viene affidata la gestione degli interventi socio-educativi nei campi, alle società di vigilanza private chiamate a svolgere quel ruolo di controllo e sorveglianza che caratterizza il modello dei campi proposto nel periodo dell’“emergenza nomadi”, ai proprietari delle aree acquistate o prese in locazione nelle quali i campi vengono allestiti.

³ Sulle caratteristiche inedite della dichiarazione dello stato di emergenza, che ha confinato le politiche pubbliche rivolte ai rom nella cornice degli interventi securitari finalizzati a far fronte all’“allarme sociale”, conferendo ai prefetti poteri straordinari e arrivando a legittimare operazioni di censimento dei rom su base etnica, si vedano: Rivera A., *Regole e roghi, Metamorfosi del razzismo*, Edizioni Dedalo, Bari, 2009, pp.39-46; Bontempelli S., “Il paese degli sgomberi (e dei campi). Le politiche locali sulle popolazioni rom e sinte in Italia”, in Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell’asino 2011, pp. 45-53; Daniele U., *Sono del campo e vengo dall’India. Etnografia di una collettività rom ridislocata*, Meti edizioni, Roma, 2011, pp. 30-31.

⁴ La definizione è proposta in Stasolla C., *Sulla pelle dei rom, Il Piano nomadi della giunta Alemanno*, Edizioni Alegre, 2012, pag. 24.

Questo sistema economico “separato” assorbe la gran parte delle risorse pubbliche destinate alle politiche indirizzate ai rom, risorse che potrebbero essere impiegate in modo più efficace e più efficiente per finanziare soluzioni abitative alternative stabili, idonee a sottrarre i rom da quelle vere e proprie forme di ghettizzazione e di “esclusione assistita” che i campi e gli interventi socio-educativi destinati ai rom in questi concentrati producono e riproducono⁵.

⁵ Per un approfondimento si veda: Daniele U., cit, pag. 188.

Le politiche dei campi nelle città di Napoli, Roma e Milano

IL CASO DI NAPOLI

Valentina Cavinato, Marco Marino, Caterina Miele, Francesca Saudino

1. Introduzione

Nel Comune di Napoli la presenza rom è costituita prevalentemente da rom stranieri, balcanici e rumeni, con una stima approssimativa che si aggira attorno alle 2500 unità¹. L'arrivo dei primi, provenienti da Serbia e Bosnia, risale agli anni '70, ma l'esodo massiccio iniziò nei primi anni '90, dopo lo scoppio del conflitto nella ex Jugoslavia. Il flusso migratorio più consistente dei rom rumeni è invece iniziato nel 2000, in seguito all'avvio delle procedure per l'entrata della Romania nell'UE. La condizione abitativa di queste due comunità può essere distinta in tre tipologie: "ordinaria", in appartamenti perlopiù concentrati in alcune zone della città; "abusiva", negli insediamenti spontanei presenti su tutto il territorio comunale; "speciale" nelle soluzioni individuate dal Comune e realizzate a seguito di sgomberi, attacchi xenofobi e altri episodi eclatanti.

La prima soluzione abitativa rivolta in maniera specifica alla popolazione rom nel Comune di Napoli è stato il campo autorizzato, denominato "Villaggio della solidarietà", costruito nel 2000 a Secondigliano in via della Circumvallazione Esterna, alle spalle del carcere. Il campo è costituito da una serie di unità abitative di emergenza (container) con servizi igienici esterni, fornitura d'acqua, allaccio di gas ed elettricità. Nel campo autorizzato risiedono ancora oggi 92 famiglie assegnatarie di altrettanti moduli abitativi per un totale di circa 700 persone. Le problematiche più ricorrenti non sono diverse da quelle dei rom che vivono in campi abusivi, eccezione fatta per le condizioni abitative e igienico-sanitarie che sono certamente migliori grazie ai servizi idrici, elettrici e fognari presenti. Tuttavia, la stessa posizione del "Villaggio", situato su una strada provinciale ad alto scorrimento di traffico e sprovvista di collegamenti ai mezzi di trasporto, favorisce la marginalità sociale e il divario con il vicino quartiere.

La seconda struttura comunale dedicata alla popolazione rom è il Centro di Prima Accoglienza ex scuola "G. Deledda" a Soccavo, poi divenuto Centro Comunale di Accoglienza e Supporto Territoriale per Rom Rumeni. Il Centro funge da punto di riferimento per la progettazione rivolta ai rom rumeni: "in considerazione del carattere familiare e comunitario dell'immigrazione di rom rumeni, la struttura accoglie nuclei familiari provvedendo alla presa in carico con particolare riferimento al percorso di inclusione sociale e scolastica dei minori"².

Gli insediamenti spontanei, generalmente situati in aree della città periferiche o con vocazione non residenziale, rappresentano la situazione abitativa più comune per la popolazione rom di Napoli. Nel quartiere di Scampia, in una vasta area a ridosso dell'Asse Mediano fra via Cupa Perillo e la fine di via A. Moro, risiedono oggi più di un centinaio di famiglie, suddivise in 5 insediamenti minori. Vi vivono rom prevalentemente provenienti dalla ex Jugoslavia, ormai alla seconda generazione di nati in Italia. Le unità abitative sono costituite da baracche auto-costruite o roulotte, con alcune sistemazioni fortemente precarie e altre ben fornite, vere e proprie case in legno di ottima fattura, spaziose e immerse negli ampi spazi verdi presenti nell'area. L'insediamento non ha servizi se non allacci abusivi alla condotta idrica e alla rete elettrica. Le condizioni igienico-sanitarie sono generalmente molto problematiche anche a causa della presenza di cumuli di rifiuti indifferenziati sulla strada che costeggia i campi.

Nell'area orientale della città, nei pressi del cimitero di Poggioreale, in via del Riposo, si trova un

¹ Sono presenti altresì rom di cittadinanza italiana di cui non esistono stime ufficiali.

² Dal sito del Comune di Napoli: www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/15249.

altro grande insediamento in cui vivono rom rumeni provenienti da Calarasi e Lasi. Il campo è pieno di rifiuti e posizionato vicino a una discarica abusiva, le strade non sono asfaltate e le persone vivono in baracche costruite autonomamente. L'acqua è presa dal cimitero antistante e l'energia da generatori autonomi. Un altro piccolo insediamento, situato sotto i piloni dell'autostrada, nei pressi di Via Argine, riceve l'acqua dal Comune e usufruisce del trasporto dei bambini a scuola grazie al servizio bus. Nella zona industriale di Gianturco, si trova poi un insediamento di rom rumeni di Calarasi. Nel quartiere di Barra in zona orientale si registra la presenza di un insediamento spontaneo in via Mastellone (Cupa Cimitero, S. Maria del Pozzo), in un'area umida con vie di accesso ostruite da cumuli di spazzatura mai rimossi. Le persone vivono in baracche in pietra o altro materiale di risulta, costruite autonomamente e molto vicine le une dalle altre. Le condizioni igieniche sono pessime, non vi sono servizi igienici; l'acqua è presa da un unico punto di raccolta e l'energia da generatori autonomi. Le circa 48 famiglie presenti provengono in gran parte da Ercolano e da Ponticelli. Un altro insediamento abusivo è presente nel quartiere di Barra, in cui vivono circa 50 rumeni originari di Suceava.³

2. Metodologia della ricerca, criticità e struttura dei costi

L'analisi della situazione napoletana in riferimento ai costi sostenuti dal 2005 al 2011 per l'esistenza di campi rom sul territorio è stata realizzata seguendo percorsi di ricerca differenziati. Inoltre, si pone in continuità con il percorso di ricerca-azione svoltosi lo scorso anno a Napoli, dal titolo "Progetto Star".⁴

Partendo da una prima ricognizione dei campi, della popolazione rom e delle condizioni abitative in cui versa, la ricerca ha affrontato l'impresa del dialogo con le istituzioni, al fine di ottenere quanto più documentazione ufficiale possibile, che potesse sostenere una descrizione almeno sufficientemente accurata dei costi e delle modalità di gestione dei campi stessi. Il risultato che i ricercatori di Napoli sono riusciti a raggiungere resta tuttora parziale e non garantisce la completezza dell'informazione a riguardo, ma i dati e le informazioni raccolti hanno consentito una ricostruzione sommaria della spesa e dell'indirizzo gestionale che ha guidato l'allocazione di tali risorse.

L'approccio metodologico ha visto procedere in maniera parallela le richieste di accesso agli atti inoltrate all'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP) del Comune di Napoli e le richieste di informazioni e di incontri con soggetti in diverso modo coinvolti nel campo di ricerca (tra i quali referenti amministrativi e associazioni). In particolare sono stati contattati e incontrati: la responsabile dell'Ufficio Rom e Patti di cittadinanza; il dirigente del Servizio Contrasto Nuove Povertà (sostituito nel giugno 2013); la Prefettura di Napoli, nella persona della vice Prefetto che si occupò del periodo emergenziale; l'azienda municipalizzata ASIA, che si occupa dello smaltimento dei rifiuti. I ricercatori hanno altresì avuto comunicazioni telefoniche e telematiche con la Direzione Ambiente e la Direzione Patrimonio e Logistica.

Tra le maggiori criticità segnaliamo: la difficoltà di individuare e reperire i documenti (quasi mai presenti on line), la difficoltà ad ottenere la documentazione completa quando le richieste formali sono state evase solo parzialmente, la difficile interpretazione di dati soprattutto quando riguarda-

³ I dati riportati si riferiscono principalmente a quanto rilevato con il progetto Star e alla pubblicazione *I rom in comune*, a cura di Francesca Saudino e Giovanni Zoppoli, Quaderni del Barrito, 2012. Vedi nota 3.

⁴ Tra il 2011 e il 2012 l'associazione Compare in collaborazione con OsservAzione e il Comune di Napoli, ha condotto una ricerca-azione grazie al contributo di Open Society Foundations, con la quale ha esplorato nuove strategie per l'advocacy e l'integrazione della popolazione rom a Napoli. E ha prodotto al termine del percorso il volume *I rom in comune*, curato da Francesca Saudino e Giovanni Zoppoli nel 2012.

no capitoli di bilancio non specificamente dedicati ai rom, i costi da sostenere per i diritti di ricerca e riproduzione dei documenti⁵, l'atteggiamento poco collaborativo di alcuni uffici.

Per quest'ultimo aspetto un ringraziamento va alla X Direzione - senza la cui collaborazione questa ricerca non sarebbe approdata a risultati significativi e i dati raccolti non avrebbero trovato una chiara interpretazione - ed alla Prefettura di Napoli. Si registra altresì una scarsa adesione al progetto di ricerca da parte dei rappresentanti del privato sociale impegnati in interventi di tipo socio-educativo rivolti alle popolazioni rom⁶.

In base alla tipologia della documentazione raccolta, le fonti di ricerca utilizzate possono essere così suddivise:

- Piani Esecutivi di Gestione (da qui in poi P.E.G.) dal 2005 al 2011;⁷
- il rendiconto dei capitoli di bilancio del P.E.G. dedicati ad attività sociali ed educative per la popolazione rom dal 2005 al 2011;⁸
- Deliberazioni di Giunta comunale dal 2005 al 2011 sui campi rom;
- Determinazioni del Dirigente Responsabile del Patrimonio e del Dirigente Servizio Contrasto delle Nuove Povertà e Rete delle Emergenze Sociali all'interno del quale è collocato l'Ufficio "Rom e patti di cittadinanza" (queste ultime esclusivamente dal 2008);
- Piani sociali di Zona;
- decreti del funzionario delegato ai fondi della L. 285/97 dal 2005 al 2010.

L'analisi di queste fonti, insieme ai colloqui e alla collaborazione dei soggetti succitati, ha contribuito alla faticosa ricostruzione del quadro delle politiche attuate tra il 2005 e il 2011 sui campi e per le popolazioni rom che vi risiedono. Un quadro che rimane ancora lacunoso, ma che tuttavia inizia a gettare luce su aspetti poco conosciuti o considerati dei processi di programmazione ed implementazione delle politiche per i rom.

3. Spese per dotazione aree e infrastrutture

Come abbiamo anticipato, a Napoli città vi è un solo campo ufficiale definito "villaggio di accoglienza", nato nel 2000 nella zona nord della città. Essendo stato ultimato nel 2000, le spese effettuate per la sua realizzazione non entrano nel merito di questa ricerca. Infatti nei dati individuati dal Peg del Comune di Napoli dal 2005 al 2011 non vi è alcuna voce specifica che riguardi stanziamenti a questo destinati.

I documenti individuati che concernono spese infrastrutturali sono esigui e riguardano interventi programmati ma non ancora effettuati. Non sono rilevabili informazioni utili nei P.E.G. e nei rendiconti annuali, mentre sono disponibili alcune determinazioni dirigenziali. La programmazione ruota attorno alla realizzazione di campi, villaggi o strutture di accoglienza per soli rom e sono assenti stanziamenti per l'individuazione e la promozione di soluzioni alternative.

La documentazione rilevata dalla ricerca interessa il nuovo villaggio attrezzato per l'area di

⁵ Un ultimo reperimento di documenti è costato più di 40,00 euro per un totale di 8 copie di determinazioni di anni differenti.

⁶ Le associazioni che hanno risposto alla richiesta di informazioni sono state: Orsa Maggiore, Chi rom e... chi no, Passaggio a Sud Est e Nea.

⁷ Individuati on line sul sito del Comune di Napoli <http://www.comune.napoli.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8085> nel settembre 2012, da maggio 2013 disponibili solo dal 2010. Si noti che, per gli anni in cui i valori preventivati nel P.E.G. per capitoli di bilancio risultano inferiori a quelli a rendiconto, il P.E.G. consultato è la versione precedente a quella comprensiva degli aggiustamenti di bilancio a salvaguardia e ad assestamento.

⁸ Dati forniti dalla X Direzione Centrale Welfare e servizi educativi del Comune di Napoli.

Scampia⁹ (area nord di Napoli), il Centro di accoglienza ex Scuola Deledda nel quartiere Soccavo¹⁰ e le strutture progettate durante il periodo del commissariamento emergenziale per l'area est della città.

Per quanto riguarda il nuovo villaggio attrezzato per Scampia, la questione si presenta alquanto intricata: tentiamo qui di seguito di riassumerla. Nel luglio 2008 viene dichiarata finanziabile dalla Regione Campania la realizzazione di un villaggio per i rom in via Cupa Perillo, dove da ormai 30 anni sorge un campo non autorizzato, per un importo di 7.015.995,96 euro. Il progetto è inserito nel parco progetti regionale, finanziato con il fondo strutturale di sviluppo regionale (FESR). L'anno seguente, nel 2009, il Comune approva le linee tecniche del progetto esecutivo. Nella sua prima stesura il progetto prevede la realizzazione in un'area adiacente agli attuali campi abusivi di circa 70 moduli abitativi (disposti con una struttura simile a quelle dei campi profughi) per 350/380 persone, meno della metà dell'intera popolazione che attualmente vive nei campi. Ma il progetto improvvisamente si blocca, in quanto una parte dell'area preposta alla costruzione non è di proprietà del Comune bensì di un privato cittadino. Ne nasce un contenzioso che due anni dopo vedrà l'amministrazione comunale perdente. Nell'aprile 2011, questa volta con una determinazione dirigenziale, viene approvata una rimodulazione del progetto su un'area più piccola e viene indetta una gara d'appalto per la realizzazione dei lavori. Ma la vecchia amministrazione deve passare la mano al nuovo sindaco eletto a maggio e al nuovo assessore al welfare Sergio D'Angelo, che apre una nuova fase. Il nuovo assessore si dimostra, sotto forte pressione delle associazioni del territorio, disponibile ad una revisione del progetto e sospende l'avanzamento delle procedure esecutive.

Viene istituito in accordo con l'assessorato un laboratorio di progettazione partecipata sotto la guida del prof. Laino dell'Università Federico II di Napoli, cui prendono parte alcune associazioni operanti nei campi rom di via Cupa Perillo. Il laboratorio elabora una proposta di modifica al progetto, che trova ampi consensi tra gli operatori del terzo settore. Ma nonostante ciò, l'unica modifica che viene effettivamente decisa dall'amministrazione comunale è il passaggio di responsabilità dall'Assessorato al Patrimonio ai dirigenti dell'Urbanistica. Allo stato attuale lo stanziamento dei 7.015.995,96 euro rimane solo su carta e il tempo a disposizione si avvia verso la conclusione.¹¹

Con riferimento alla struttura di accoglienza ex scuola Deledda, si tratta di complessivamente di un finanziamento di 572.273,91 euro proveniente dal Ministero dell'Interno (fondi PON) per la ristrutturazione dell'edificio ove risiedono circa 120 persone.¹²

Per quel che attiene infine ai nuovi progetti ideati durante il periodo commissariale,¹³ dalle informazioni ricevute da una nota ufficiale della Prefettura a seguito di una specifica richiesta di accesso agli atti, abbiamo rilevato che i Comuni nel cui territorio è stata individuata la presenza di "nomadi"¹⁴ hanno potuto accedere, attraverso la presentazione di appositi progetti, ai fondi del Ministero degli Interni nello stato di previsione dell'anno 2009,¹⁵ per potenziare la sicurezza urba-

⁹ Determina n. 33 dell' 8.04.2011 sul capitolo 203544 del bilancio 2009 che corrisponde alla Delibera di giunta comunale n. 1261 del 31.07.09 con la quale veniva approvato il progetto.

¹⁰ La delibera 1381/08 riguarda l'approvazione del progetto di Approvazione progetto definitivo dei lavori di ripristino dell'immobile comunale ex Scuola "G. Deledda" che prevede una richiesta di finanziamento di euro 572.273,91. La delibera n. 1317/09 riguarda la presa d'atto di ammissione al finanziamento (fondi PON Sicurezza 2007/2013) per lavori di adeguamento della ex scuola Deledda per adibirla ad attività di integrazione dei rom romeni e per attività sociali in favore dei rom romeni, per un totale di euro 1.036.674,42. La delibera n. 160/10 riguarda l'approvazione del progetto definitivo, redatto ai sensi dell'art. 93, comma 4, del D Lgs 163/06, per i lavori di adeguamento della struttura dell'ex scuola Grazia Deledda per adibirla ad attività di integrazione dei rom romeni, per l'importo complessivo di euro 572.273,91.

¹¹ Questo ciclo di finanziamenti europei si conclude quest'anno (Fesr 2007-2013), sebbene sia possibile continuare a effettuare spese nei prossimi due anni.

¹² Delibere di Giunta comunale n. 1317 del 4.08.2009 e n. 160 del 5.02.2010.

¹³ Le delibere n. 797 e n. 798 dell'11.05.2009 riguardano il periodo in cui era in carica il commissario prefettizio all'emergenza degli insediamenti nomadi. Entrambe riguardano l'approvazione del preliminare progetto di due immobili comunali siti in Napoli (zona orientale) rispettivamente in via Argine 325 e Via Sambuco. Il primo per un totale di euro 2.385.000 e il secondo per un totale di euro 865.000.

¹⁴ Dati ottenuti a seguito del censimento effettuato nel 2008.

¹⁵ Ai sensi dell'art. 61 comma 18 della L.133/08.

na e la tutela dell'ordine pubblico.

Per il Comune di Napoli sono stati ammessi tre progetti.¹⁶ Gli importi previsti per ciascun progetto sono piuttosto elevati: 10.400.000 euro per il progetto di via delle Industrie, 2.385.000 euro per via Argine e 865.000 euro per via Sambuco. Tuttavia, a seguito della Sentenza del Consiglio di Stato n. 6050/11, solo per il primo progetto (approvato con ordinanza commissariale del 22 luglio 2010) sono in corso le procedure per affidare la prosecuzione dei lavori direttamente in capo al Comune di Napoli, non più come soggetto attuatore, ma come ente a tutti gli effetti competente. Questo in virtù del grado di avanzamento del progetto per il quale erano già state effettuate gare d'appalto e assegnazione dei lavori.¹⁷ Negli altri due casi i fondi sono stati restituiti al Ministero dell'Interno.¹⁸ Allo stato delle rilevazioni effettuate sul campo per la ricerca nell'ambito del già citato "Progetto Star", le uniche attività effettuate hanno riguardato la demolizione dell'edificio di via delle Industrie.

Tra gli interventi che riguardano la dotazione delle aree troviamo un'unica azione rivolta ad un campo non autorizzato. Si tratta dei bagni chimici da installare nel campo di via Cupa Perillo a Scampia.¹⁹ Il grafico 1 sintetizza quanto sin qui esposto.

Grafico 1

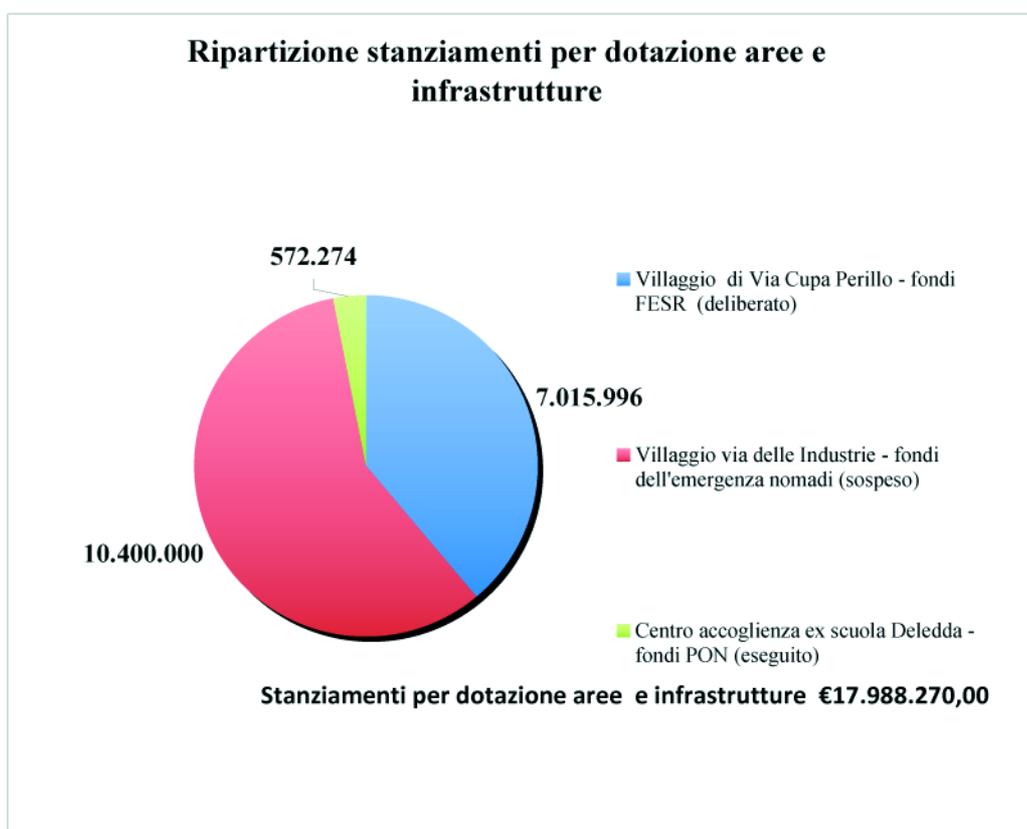


Tavola n.1 Ripartizione stanziamenti per dotazione Aree e infrastrutture. Anni 2005-2011

Dettaglio	Euro
Villaggio di Via Cupa Perillo - fondi FESR (deliberato)	7.015.996
Villaggio via delle Industrie - fondi dell'emergenza nomadi (sospeso)	10.400.000
Centro accoglienza ex scuola Deledda - fondi PON (eseguito)	572.274
Totale	17.988.270

¹⁶ Rispettivamente relativi agli insediamenti di via delle Industrie, Via Argine e Via Sambuco (tutti nella zona orientale di Napoli).

¹⁷ Al Consorzio Stabile Tekton soc. cons.a r.l. per l'importo contrattuale di 4.466.569,71 euro.

¹⁸ In virtù del disposto dell'art. 3 comma 3 del D.L. 59/12 convertito con modifiche in L. 100/12.

¹⁹ Delibera n. 1321/11, trattasi di autorizzazione al Direttore Centrale Patrimonio e Logistica ad assumere sul bilancio pluriennale 2011 - 2013 annualità 2012, l'impegno di spesa per 94.000,00 euro IVA compresa, per l'affidamento di prestazioni di servizio volte a garantire la gestione dei bagni chimici presso il Campo Nomadi sito in via Cupa Perillo. Pertanto, teoricamente riferendosi all'annualità 2012, questa delibera sarebbe al di fuori della presente ricerca.

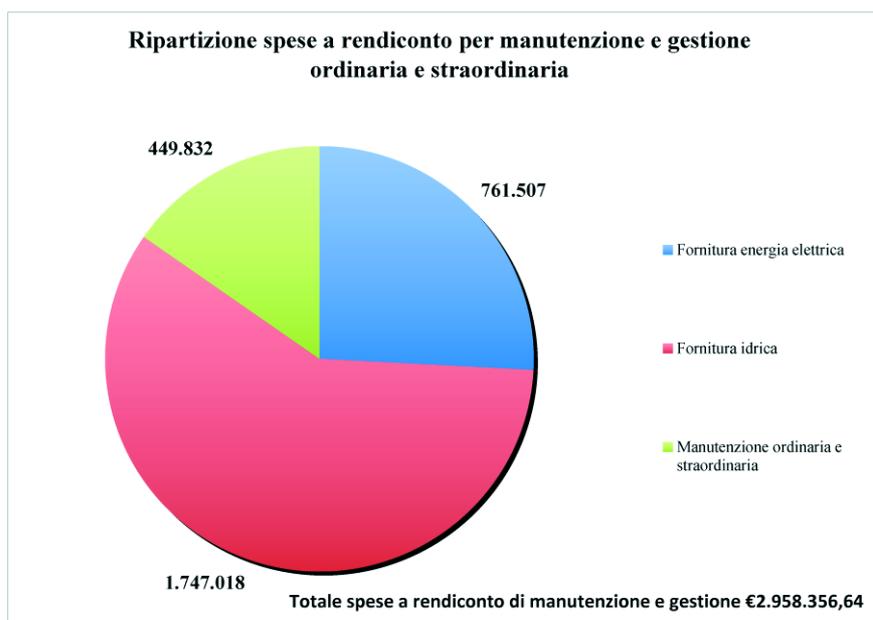
4. Manutenzione e gestione

In ordine all'analisi delle spese sostenute dal Comune per la manutenzione e la gestione dei campi e delle strutture d'accoglienza occorre fare alcune premesse.

Per quel che riguarda la gestione dei campi il Comune di Napoli non effettua servizi di esclusiva guardiania, ma contempla questo intervento definendolo di "vigilanza sociale", affidando al gestore appaltante attività di registro delle presenze, sensibilizzazione sul corretto uso delle strutture del campo, educazione ambientale e alla legalità, raccolta di richieste di interventi manutentivi nel campo. Allo stesso modo viene intesa l'attività affidata all'associazione Centro Lima per quel che riguarda il centro di accoglienza ex scuola Deledda. Per questa ragione abbiamo inserito tale voce nell'analisi dei costi sostenuti per i servizi socio-educativi, come si vedrà meglio nel capitolo seguente. Inoltre è necessario chiarire che, a fronte di 9 insediamenti presenti sul territorio del Comune di Napoli, solo un campo, ovvero "il villaggio della solidarietà", è autorizzato dall'ente pubblico. Pertanto, le spese di manutenzione che il Comune di Napoli sostiene si riferiscono al sito di Secondigliano ove risiedono circa 700 persone suddivise in 92 moduli abitativi. L'altro luogo ove risiedono rom con autorizzazione del Comune è il Centro di accoglienza ex scuola Deledda.

Passando all'analisi dei costi (Grafico 2), rileviamo che le voci di costo e di spesa contemplate dai P.E.G. dal 2005 al 2011 sono costituite dalle spese per forniture idriche, forniture elettriche e manutenzione ordinaria. Si tratta di poche voci che tuttavia assorbono una ingente quantità delle risorse comunali. Infatti, per quel che riguarda le forniture idriche dal 2005 al 2011, il Comune ha speso 1.747.018,00 euro che, si ricorda, riguardano unicamente i 92 moduli abitativi del campo autorizzato di Secondigliano. Addirittura negli anni 2005 e 2006, sia in previsione che a rendiconto, il Comune ha speso 415.000 euro annui.²⁰ Si tratta di un totale di circa 20.000 euro a famiglia, che rapportate ad una spesa mensile per famiglia si aggira intorno a 220 euro al mese, con punte di quasi 400 euro mensili nei primi anni considerati.

Grafico 2²¹



²⁰ Dall'analisi del Peg previsionale e dal rendiconto degli stessi capitoli, fatte salve le modifiche periodiche di riallineamento del Peg (cfr nota 7) si evince che: nel 2007 e nel 2008 il Comune ha speso 257.259 euro con l'unica precisazione che per il 2007 ne aveva preventivati 157.259; nel 2009 ha previsto di spendere 250.000 euro ma non ha speso nulla; nel 2010 aveva preventivato di spendere 25.000 euro ma ne ha spesi in realtà 300.000 ed infine nel 2011 ha preventivato ed effettivamente speso 102.500 euro.

²¹ Dati a rendiconto, forniti dalla X Direzione Centrale Welfare del Comune di Napoli.

Tavola n.2 Ripartizione spese a rendiconto per manutenzione e gestione ordinaria e straordinaria. Anni 2005-2011

Dettaglio	Euro
Fornitura energia elettrica	761.507
Fornitura idrica	1.747.018
Manutenzione ordinaria e straordinaria	449.832
Totale	2.958.357

Se si analizza la spesa per la fornitura elettrica si evidenzia una spesa totale di 761.506,93 euro, con una media annua di oltre 100.000 euro e una tendenza crescente nel corso degli anni, visto che il dato del 2012 registra una spesa preventivata e rendicontata di 150.000 euro. Ciò significa che il Comune ha speso poco meno di 100 euro a famiglia con punte di 160 euro mensili nel 2007 e, sommando le cifre di acqua e luce, la spesa varia dai 300 ai 500 euro al mese per modulo abitativo.²² Per quel che riguarda la manutenzione ordinaria del campo (Grafico 2) riscontriamo²³ che negli anni 2005 e 2006 il Comune ha speso circa 50.000 euro annui.²⁴ Diversamente nel prosieguo non ha speso più nulla²⁵ fino al 2011, quando ritroviamo una spesa di euro 146.640 per manutenzione ordinaria²⁶. Nel 2009 risulta inoltre una spesa di euro 199.999,94 euro per la manutenzione straordinaria (rifacimento impianto elettrico e fognario) per il cui finanziamento è prevista l'accensione di un mutuo presso la Cassa depositi e prestiti²⁷. Rispetto all'area della manutenzione, c'è da aggiungere anche quanto speso in occasione di un evento particolare che riguarda la rimozione dei rifiuti combustibili e/o pericolosi a seguito dell'emergenza rifiuti e dell'incendio del "campo nomadi". Il dato è documentato con un'unica delibera di giunta comunale²⁸ che riferisce una spesa di 98.500,00 euro. Il tema della rimozione dei rifiuti nei pressi dei campi è un tema complesso che nel corso della presente ricerca non è stato possibile approfondire. Dalle ricerche effettuate con il citato progetto Star si è riscontrata l'impossibilità allo stato attuale di quantificare la spesa ordinaria e straordinaria per il prelievo dei rifiuti, dato che i campi abusivi non rientrano nella mappatura degli enti e quindi la popolazione ivi residente non è quantificata e censita per la raccolta ordinaria. Inoltre, i rifiuti nei pressi dei campi divengono facilmente rifiuti da rimuovere con interventi straordinari, che necessitano di un notevole sforzo aggiuntivo anche in termini economici. Ma gli accordi tra il Comune e il gestore della raccolta dei rifiuti quantificano forfettariamente il pagamento per il prelievo dei rifiuti, sia ordinario che straordinario. Allo stato attuale non è possibile determinare la quantità di tali interventi nonché le strade dove vengono effettuati. Il tutto si complica ulteriormente quando i rifiuti, una volta combustibili, devono essere raccolti e trattati da ditte esterne con appalti ad hoc.

²² Si ricorda che i moduli abitativi sono costituiti da container in lamiera di circa 40 mq senza divisioni interne, dotati all'esterno di moduli per il rifornimento idrico sia per il wc che per il lavello cucina.

²³ Dal Peg nel capitolo di bilancio "Manutenzione Campi nomadi", cap. 32526.

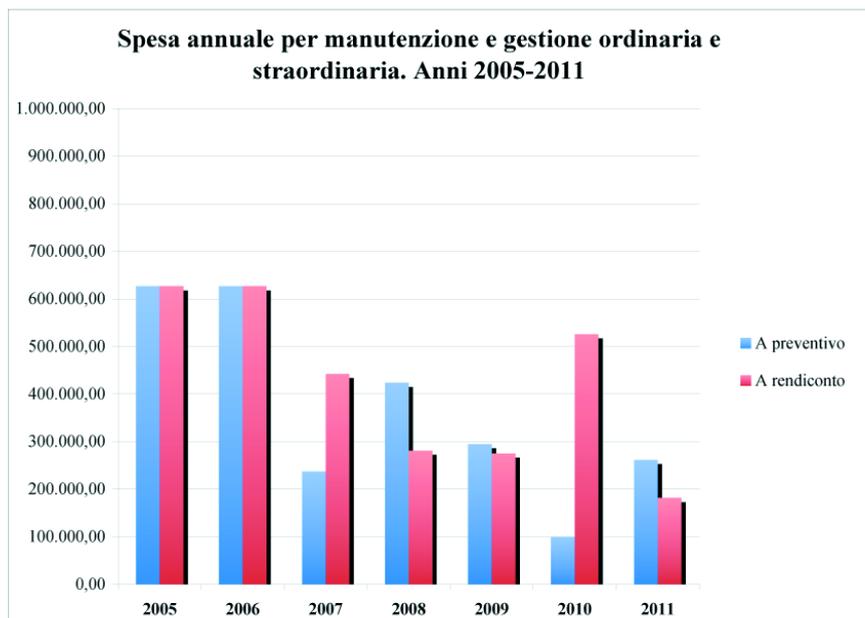
²⁴ Rispettivamente 51.639,59 euro nel 2005 e 51.552,12 euro nel 2006.

²⁵ Dal Peg si evince solo per il 2007 un preventivo di 19.252 euro a cui corrisponde un rendiconto pari a 0 e per il 2011 un preventivo di 80.000 euro a cui corrisponde ugualmente un rendiconto pari a 0.

²⁶ Vedi anche Determina Direzione patrimonio e logistica n. 9 del 11/1/11, con riferimento al cap. 32526.

²⁷ Capitolo di bilancio 232526 "manutenzione straordinaria campi nomadi"- Delibera di G.C. n. 1623 del 19.11.08.

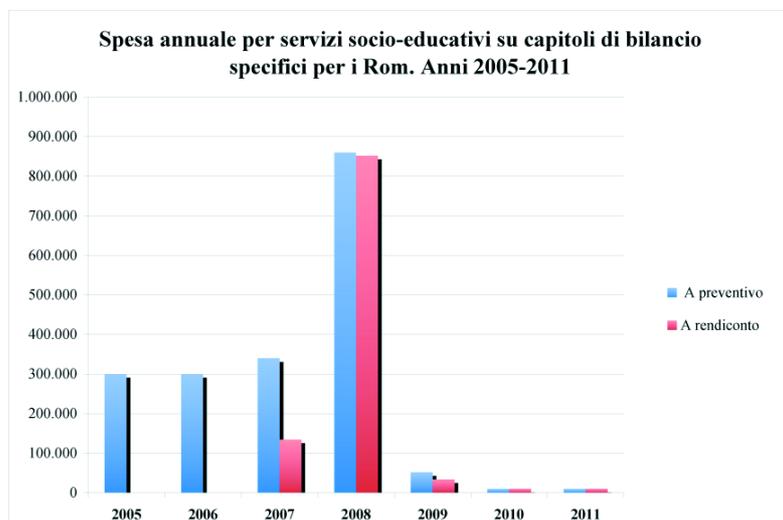
²⁸ Delibera n. 870 del 23 giugno 2008.

Grafico 3²⁹**Tavola n. 3 Spesa annuale per manutenzione e gestione ordinaria e straordinaria. Anni 2005-2011**

Anni	A preventivo	A rendiconto
2005	626.640,00	626.639,59
2006	626.552,12	626.552,12
2007	237.414,00	442.259,00
2008	423.759,00	280.765,93
2009	295.000,00	275.000,00
2010	100.000,00	525.640,00
2011	261.500,00	181.500,00
Totale	2.570.865,00	2.958.356,64

5. Gli interventi socio-educativi

Nel P.E.G. del Comune di Napoli tre capitoli di bilancio sono dedicati all'integrazione sociale della popolazione rom. In base al P.E.G. (Grafico 4), tra il 2005 e il 2011, la spesa programmata su questi capitoli è di 1.872.048,00 euro a fronte di una spesa effettiva di 1.040.534,00 euro.

Grafico 4³⁰

²⁹ Cfr. nota 7.

³⁰ Cfr. nota 7.

Tavola n. 4 Spesa annuale per servizi socio-educativi su capitoli di bilancio specifici per i Rom. Anni 2005-2011

Anni	A preventivo	A rendiconto
2005	300.000	0
2006	300.000	0
2007	340.000	134.587
2008	860.000	852.048
2009	52.048	33.899
2010	10.000	10.000
2011	10.000	10.000
Totale	1.872.048	1.040.534

Alla comparazione tra programmazione e rendiconto di questi capitoli di spesa, va aggiunta l'analisi degli importi impegnati su capitoli del bilancio comunale rientranti nel più generale settore dell'immigrazione e nella competenza del dirigente del Servizio Contrasto Nuove povertà,³¹ per un totale di spesa impegnata di 285.933,81 euro così suddivisi: 82.080,00 euro nel 2008, 85.512,77 euro nel 2010 e 109.341,00 euro nel 2011. A ciò vanno poi aggiunte le risorse impegnate dal Comune del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza istituito con la Legge 285³² del 1997 pari, nella finestra di ricerca, a 1.245.674,89 euro.

Gli interventi socio-educativi rivolti alla popolazione rom a Napoli sono in alcuni casi svolti per periodi brevi o in maniera sporadica, per mancanza di risorse e programmazione, e spesso con affidamento diretto e nelle more di una procedura di gara. Tra il 2004 e il 2011 molti degli interventi in campo socio-educativo sono finanziati con i fondi della L. 285/97 (vedi Grafico 5). Con riferimento a queste risorse finanziarie, nel 2004 viene bandito un appalto-concorso per "Attività specifiche per minori con particolare riguardo ai minori extracomunitari e rom" per un importo complessivo di 204.861 euro³³. Nel testo del decreto si legge che le attività hanno lo scopo di "prevenire eventuali fattori di rischio e provvedere al sostegno socio-educativo per i bambini che vivono in condizioni di grave degrado ambientale e sociale con alti tassi di mortalità ed analfabetismo". Nel 2005, l'Opera Nomadi si aggiudica l'appalto-concorso per un periodo di 48 settimane³⁴. Fino al 2010 lo stesso servizio viene affidato direttamente all'Ente morale Opera Nomadi, in virtù dei "risultati altamente positivi e qualificanti ottenuti con siffatte progettualità" e "tenuto conto dei disagi che deriverebbero dall'interruzione del servizio". Nel 2011 i fondi entrano nel bilancio comunale e nel P.E.G.: Opera Nomadi riceve in totale 1.101.674,89 di euro, in media 183.000 euro all'anno per attività che si svolgono in un periodo di 48 settimane. In sei anni dunque l'affidamento delle attività contempla una sola procedura di gara, mentre nessun cambiamento si registra in relazione alla rilevazione del bisogno sociale e alla tipologia del servizio affidato. Dal 2008 il Comune provvede al servizio di accompagnamento a scuola³⁵, per il quale si spendono più di 100 euro al mese per bambino.

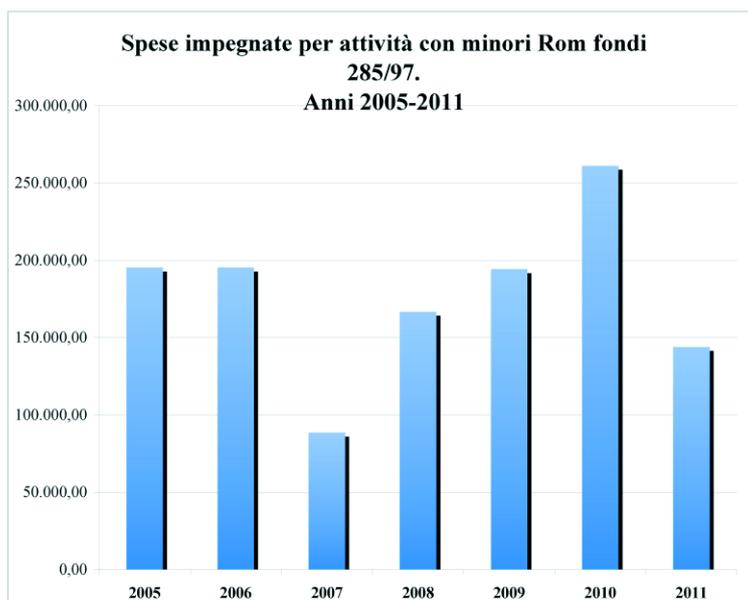
³¹ Facciamo qui riferimento alle determinate dell'Ufficio Contrasto Nuove Povertà ricevute dopo richiesta formale all'URP del Comune di Napoli. Verosimilmente questo elenco non contiene tutte le determinazioni dirigenziali in materia di politiche sociali per i rom finanziate a valere su capitoli di spesa non dedicati agli stessi.

³² A partire dall'anno 2011 i fondi della Legge 285 entrano a far parte del P.E.G. al capitolo di bilancio 101622/1.

³³ Decreto funzionario delegato fondi 285/97 n. 3 del 16/09/2004.

³⁴ Decreto funzionario delegato fondi 285/97 n. 3 del 20/04/2005.

³⁵ D. Dirig. n. 46 del 22/12/2008 (Accompagnamento scuolabus Scampia per l'anno scolastico: 82.080,00 euro); D. Dirig. n. 30 del 25/10/2011 (Accompagnamento scuolabus via Argine, Santa Maria del Pozzo, Gianturco, via del Riposo per 13 settimane: 42.900,00 euro).

Grafico 5³⁶**tavola n.5 Spese impegnate per attività con minori Rom fondi 285/97. Anni 2005-2011.**

Anni	Euro
2005	195.401,32
2006	195.401,32
2007	88.558,93
2008	166.776,12
2009	194.290,60
2010	261.246,60
2011	144.000,00
Totale	1.245.674,89

Dalla programmazione del P.E.G. in campo socio-educativo, emerge che nel periodo considerato pochi sono stati gli interventi attivati. A fronte di una programmazione di 300.000 euro per due anni (2005-2006) nessun finanziamento è stato effettivamente attivato per l'integrazione sociale delle popolazioni rom. Nel 2007, dei 300.000 euro programmati, vengono in realtà spesi solo 120.000 euro per interventi socio-sanitari e legali rivolti ai rom. La situazione cambia nel 2008 grazie ad un finanziamento di 800.000 euro erogato dal Ministero per la solidarietà sociale.

Grazie a tale finanziamento nel 2009 la Napoli Sociale S.p.a. riceve 320.000 euro per attività di "progettazione per l'attuazione di interventi a sostegno di rom minori"³⁷. Nel 2011 vengono spesi 86.516,42 euro per la continuazione delle azioni rivolte ai minori rom dei campi dell'area nord³⁸ di cui beneficiano diverse associazioni. Nel 2011 attività di scolarizzazione sono previste anche per i minori residenti nei campi spontanei dell'area est di Napoli, via Argine, Santa Maria del Pozzo, Gianturco e via del Riposo³⁹ per un periodo di sole 13 settimane.

³⁶ Decreti del funzionario delegato fondi 285/97.

³⁷ D. Dirig. n. 28 del 26/05/2009. Il testo della determina con la quale vengono affidate le azioni di cui alla proroga succitata non ci è stato consegnato, nonostante ripetute e puntuali richieste formali di accesso agli atti rivolte al dirigente del Servizio Contrasto Nuove Povertà.

³⁸ D. Dirig. n. 27 del 11/10/2011.

³⁹ D. Dirig. n. 25 del 06/10/2011 (euro 37.603,86); D. Dirig. n. 29 del 20/10/2011 (euro 31.000,00).

In merito al servizio di vigilanza sociale, dalle fonti raccolte risulta che il servizio è stato svolto in maniera sporadica e frammentaria nel periodo considerato. Nel 2005, Opera Nomadi ottiene due proroghe dell'affidamento del servizio nei campi di via Circumvallazione esterna, ciascuna per un periodo di 8 settimane⁴⁰ e nelle more del procedimento di indizione di gara. Dal 2005 in poi nessun atto pubblico sembra sia stato predisposto per la continuazione del servizio, fino al 2010 quando è indetta una gara d'appalto della vigilanza sociale nei villaggi attrezzati,⁴¹ con un importo di circa 72.000 euro, per finanziare due operatori impegnati in attività di aggiornamento delle notizie anagrafiche dei residenti, raccolta richieste di assegnazione o dimora temporanea presso i Villaggi per l'istituzione di una graduatoria comunale; promozione del Comitato dei rom del campo; sensibilizzazione sul corretto uso delle strutture del campo, educazione ambientale e alla legalità; raccolta differenziata, raccolta di richieste di interventi manutentivi nel campo. Sportelli socio-sanitari e legali sono attivati nel 2008 e nel 2009 nei campi dell'area Nord di Napoli (Secondigliano e Scampia) per una spesa totale di circa 220.000 euro.⁴²

Un discorso diverso riguarda la Deledda, dove tra il 2010 e il 2011 il servizio di vigilanza sociale h24 viene erogato in maniera continuativa. Nel febbraio del 2010 il Centro Lima vince la gara d'appalto con il progetto "STRAN-I-ERI" prorogato fino all'aprile del 2011⁴³. In virtù di un nuovo procedimento di selezione pubblica, il Centro Lima con il progetto "Orizzonti" viene selezionato (unico partecipante) per lo svolgimento delle attività di Vigilanza sociale presso la Deledda da effettuarsi fino al 31 dicembre 2011, poi prorogato fino al 31 giugno 2012⁴⁴.

Altre "attività sociali in favore di rom rumeni" ospiti del Centro Deledda sono state finanziate dai fondi del PON Sicurezza 2007/2013 per l'importo di 435.202,03 euro⁴⁵.

Se si eccettua un contributo di 10.000 euro all'Associazione AIS Seguimi Onlus per la realizzazione di "Percorsi di educazione alla legalità" rivolto alla popolazione rom presente nel territorio della VI Municipalità⁴⁶, sembra che l'unico intervento rivolto alla popolazione rom adulta sia stato realizzato nel 2010, in virtù del succitato finanziamento di 800.000 euro del Ministero della solidarietà sociale. Parte di quel finanziamento, 480.000 euro, è impegnato dal Comune per bandire una procedura selettiva per "azioni tese all'apprendimento della lingua e cultura italiana" e "percorsi di integrazione socio-lavorativa" rivolte entrambe agli "adulti immigrati di etnia rom di origine rumena presenti sul territorio comunale".⁴⁷

A differenza del servizio di vigilanza sociale (la cui continuità non abbiamo potuto verificare a causa della lacunosità delle fonti), attivato esclusivamente nei Villaggi di via Circumvallazione esterna e nel CCAST - Deledda, le attività di scolarizzazione per i minori hanno interessato tutti i campi presenti nel comune di Napoli, sia autorizzati che abusivi.

6. Le politiche degli sgomberi

Secondo una prassi ormai consolidata, gli sgomberi degli insediamenti abusivi abitati da rom a Napoli negli ultimi anni, tranne per il caso Deledda, sono stati il più delle volte motivati come misu-

⁴⁰ Delibere di giunta n. 4256 del 27/12/2004 e n. 685 del 25/02/2005.

⁴¹ D. Dirig. n. 31 del 21/12/2010.

⁴² D. Dirig. n. 17 del 11/06/2008 (euro 120.000,00); D. Dirig. n. 2 del 21/01/2009 (euro 99.855,00).

⁴³ D. Dirig. n. 30 del 20/12/2010 (euro 13.512,77); D. Dirig. n. 5 del 23/02/2011 (euro 7.099,93); D. Dirig. n. 6 del 29/03/2011 (euro 6.870,90).

⁴⁴ D. Dirig. n. 9 del 15/04/2011 (euro 26.250,00); D. Dirig. n. 39 del 22/12/2011 (euro 18.000,00).

⁴⁵ Delibera di giunta n. 1317 del 04/08/2009.

⁴⁶ Delibera di giunta n. 1742 del 21/10/2010.

⁴⁷ D. Dirig. n. 2 del 08/01/2010 (Gara d'appalto per attività relative a percorsi di inserimento sociale per adulti rom di origine rumena; euro 480.000). La prima gara d'appalto del 2009 era andata deserta per mancanza di offerte.

re di emergenza in risposta a proteste e attacchi razzisti degli abitanti del quartiere nel quale si trovavano. Una sorta di politica del *laissez faire* adottata dalle amministrazioni comunali pronte ad intervenire solo nel momento in cui i rapporti tra le popolazioni rom e gli altri abitanti del quartiere sono ormai irrimediabilmente compromessi.

La costruzione del primo campo autorizzato campano, il cosiddetto Villaggio della solidarietà di Secondigliano, è da ricondurre ad uno di questi attacchi verificatosi nell'estate del 1999, quando un ragazzo rom investì, uccidendola, una ragazza del quartiere. Per vendicare la ragazza, una folla inferocita incendiò il campo. In seguito a tali eventi, il sindaco Bassolino promise l'immediato sgombero della comunità rom che viveva in via Zuccarini, nei pressi della stazione della metropolitana di Piscinola, e il trasferimento di una sua parte, avvenuto nel luglio del 2000, nel nuovo campo comunale.

La seconda soluzione abitativa individuata dal Comune di Napoli, il Centro Deledda, nasce nel 2005 per motivi di "emergenza umanitaria" per dare alloggio ad alcune famiglie rom sgomberate dall'insediamento spontaneo sorto nel quartiere di Fuorigrotta presso il cimitero di via Terracina. A quella emergenza risale il primo degli interventi del Comune di Napoli relativi ad un atto di sgombero, ossia l'impegno di 146.950 euro, predisposto con una delibera di giunta nel maggio del 2005, per finanziare i "primi interventi consequenziali e la predisposizione di ulteriori interventi per la sistemazione alternativa" dei "nomadi" sgomberati⁴⁸.

Un secondo intervento simile risale agli eventi del maggio 2008, quando una folla inferocita incendiò un campo abusivo nel quartiere di Ponticelli, in seguito al presunto tentativo di rapimento di una bambina da parte di una donna rom. Gli abitanti dell'insediamento di Ponticelli, scortati dalla polizia, furono costretti ad abbandonare il luogo onde evitare ulteriori attacchi. Nell'agosto dello stesso anno il Comune di Napoli predispose un finanziamento di 35.380 euro per "interventi di tipo umanitario nei confronti di nuclei familiari rom a seguito di emergenza scaturita da atti vandalici nei confronti di insediamenti occupati dai predetti e predisposizione della continuazione degli interventi per sistemazione detti nuclei".⁴⁹

A conferma di quanto detto sulla "politica degli sgomberi" praticata in questi ultimi anni, l'ultimo intervento del Comune risale al 2012, ossia all'ultimo atto di sgombero, motivato da ragioni "umanitarie" e "rischio igienico-sanitario" di un insediamento spontaneo, in cui vivevano circa 120 rom rumeni (di cui 10 minori) oltre ad altri immigrati, sorto nella zona del Porto, nel cosiddetto Parco della Marinella.

7. Note conclusive

In conclusione, tra il 2005 e il 2011 gli interventi per l'integrazione della popolazione rom a Napoli sono stati, per quel che riguarda le infrastrutture, rivolti a soluzioni abitative con approccio esclusivo (su base etnica), ossia alla progettazione e/o costruzione di nuovi insediamenti o centri di accoglienza esclusivamente rivolti ad ospitare famiglie rom. Dello stanziamento totale per infrastrutture di poco meno di 18 milioni di euro solo quello di 572.274 euro per la ristrutturazione dell'ex scuola Deledda è stato effettivamente speso. Gli altri importi sono attualmente sospesi o solo programmati.

Per quel che riguarda la manutenzione e gestione del Villaggio della solidarietà e del centro Deledda, emerge il dato dell'importo speso per le utenze idriche ed elettriche che costituiscono

⁴⁸ Delibera di giunta n. 2116 del 27/05/2005.

⁴⁹ Delibera di giunta n. 1175 del 01/08/2008.

circa l'84% del totale in questa macrovoce di spesa.

Infine, per quanto riguarda i servizi sociali ed educativi, negli anni considerati l'intervento del Comune di Napoli sembra essere stato orientato esclusivamente a rispondere ad emergenze o finalizzato ad attività minime di assistenza sociale, molte delle quali causate dalla stessa condizione di segregazione abitativa in cui vive la stragrande maggioranza della popolazione rom straniera a Napoli. Questi stessi interventi mancano inoltre di una programmazione a medio e lungo termine nonché di un serio monitoraggio finalizzato all'analisi dei bisogni e della relativa ri-programmazione. Infine rileviamo un'insufficienza di azioni, realizzate anche a livello sperimentale, volte al superamento delle condizioni di ghettizzazione e dipendenza dai servizi sociali e finalizzate a processi di autonomizzazione.

Tavola 6 Stanziamenti complessivi 2005-2011

Dettaglio	Euro
Dotazione aree e infrastrutture	17.988.270,00
Manutenzione e Gestione	2.958.356,64
Interventi socio-educativi	3.393.558,67
Politiche degli sgombri	146.950,00
Totale	24.487.135,31

Nota: Il totale delle macrovoci è comprensivo, come già indicato nei paragrafi precedenti, anche di importi solo stanziati e non effettivamente spesi.

IL CASO DI ROMA

Antonio Ardolino, Grazia Naletto, Annamaria Pasquali, Cristina Santilli

1. Introduzione

A Roma la presenza rom¹ è stimata intorno alle 7.000 persone ed è distribuita nei cosiddetti “villaggi autorizzati”, nei “campi tollerati”, in insediamenti abusivi e in abitazioni. Nel primo e nel secondo caso il numero di abitanti è stato più volte stimato negli ultimi anni attraverso i diversi censimenti, anche se è soggetto a fluttuazioni. Nel terzo la costante politica degli sgomberi modifica continuamente il numero delle presenze. Per la popolazione rom che vive nelle abitazioni non sono disponibili dati ufficiali.

L'ultimo censimento realizzato nel 2009 ha rilevato oltre 80 insediamenti abusivi in cui si stimava la presenza di 2.900 persone, 14 campi “tollerati” con 2.736 persone e 7 “villaggi autorizzati” in cui vivevano 2.241 persone, per un totale di circa 7.877 rom negli oltre 100 insediamenti allora presenti in città. Il Piano Regolatore Sociale 2011-2015 offre la ricostruzione ufficiale più recente della distribuzione della popolazione rom nelle diverse tipologie di insediamento.

Prospetto n.1 Presenze rom nel territorio di Roma Capitale. Aprile 2012	
VILLAGGI AUTORIZZATI	POPOLAZIONE
SALONE	850
CANDONI	710
RIVER	520
GORDIANI	210
CASTEL ROMANO	800
LOMBROSO	160
CESARINA	180
LA BARBUTA	250
Sub-totale	3.680
CAMPI TOLLERATI	POPOLAZIONE
FORO ITALICO	90
SPELLANZON	70
ARCO DI TRAVERTINO	40
SETTECHIESE	30
ORTOLANI	60
MONACHINA	110
TOR DE CENCI	300
TOR DI QUINTO	200
SALVIATI 1	70
SALVIATI 2	340
Sub-totale	1.310
INSEDIAMENTI ABUSIVI	POPOLAZIONE
Sub-totale	2.000
TOTALE PRESENZE	7.000 circa

Fonte: Allegato 7 al Piano Regolatore Sociale 2011-2015, “Interventi per le popolazioni Rom”

¹ Nel presente report useremo sempre la parola “rom”. La parola “nomadi”, come si vedrà, è usata solo quando è contenuta nelle citazioni delle fonti ufficiali o fa parte della denominazione degli uffici pubblici competenti.

I villaggi autorizzati sono i cosiddetti “Villaggi della Solidarietà o Villaggi attrezzati”, dotati di unità abitative autonome di differenti tipologie assegnate a nuclei familiari di diversa grandezza, allacciate a elettricità e ad acqua potabile. Si tratta di campi recintati, dotati di videosorveglianza e di un servizio di vigilanza che svolge diverse attività tra le quali l’identificazione, la registrazione degli ingressi e delle uscite, l’apertura e chiusura del cancello di entrata con orari prestabiliti. Sono allestiti su terreni sia comunali che privati.

I campi tollerati e/o attrezzati, così definiti dall’amministrazione comunale secondo il contesto, sono tendenzialmente perimetrati ma privi del presidio di vigilanza. Le unità abitative sono container dotati di allaccio elettrico, di solito ad un unico contatore.

Gli insediamenti abusivi, differenti tra loro per grandezza e per auto-organizzazione interna, sono composti da roulotte, tende, verande e baracche; i servizi igienico-sanitari sono assenti. I contatti con enti e istituzioni sono autonomi o accompagnati da contatti con volontari.

I rom che vivono nelle abitazioni o che sono usciti dai campi sono difficilmente quantificabili. Non sono disponibili dati ufficiali in merito anche perché chi sceglie e può permettersi di sostenere i costi di un affitto o addirittura di un acquisto tende a cadere nell’invisibilità. Sebbene l’inserimento in abitazioni sia evocato in alcune fonti ufficiali², non è rintracciabile nelle politiche dell’amministrazione comunale una strategia a questo finalizzata.

La popolazione rom presente in città è mutata nel corso del tempo. Negli anni ’70 la presenza rom era essenzialmente quella di insediamento storico: rom abruzzesi, provenienti anche dalla Ciociaria e dal Molise, che oggi abitano in case proprie nella zona sud-est della città (Torre Angela, Romanina, Mandrione, Quadraro) oppure in case popolari a Spinaceto, Nuova Ostia, Laurentino e Casilino. Ma tra la fine degli anni ’70 e l’inizio degli anni ’80 il flusso migratorio dalla ex Jugoslavia ha modificato il panorama delle presenze. In fuga dalla povertà e poi dalla guerra e in cerca di nuove collocazioni, decine di famiglie si sono insediate in alloggi di fortuna, a volte sostituendo le famiglie che vivevano nelle baracche in alcuni insediamenti storici della zona est della città, altre volte fondando nuovi insediamenti, spesso nei pressi dei fiumi o di grandi assi viari³.

È in questi anni che le istituzioni locali iniziano a confrontarsi in modo strutturato con la presenza rom sul proprio territorio privilegiando i “campi” come spazio abitativo e sociale ad essa “riservato”. Risale al 1985 la legge regionale n. 82 “Norme in favore dei rom” che prevede “l’erogazione di contributi a comuni e comunità montane per la realizzazione, gestione e manutenzione di campi di sosta e transito appositamente attrezzati” (Art. 2). Subito dopo, nel 1986, il Comune di Roma istituisce i “campi attrezzati per le comunità nomadi”. Da allora i diversi “piani nomadi” succedutisi nel corso degli anni hanno proposto il “campo”, ribattezzato in modo più o meno “creativo” a seconda delle amministrazioni (campo sosta, campo attrezzato o tollerato, villaggio della solidarietà o villaggio attrezzato), come la forma dell’abitare da privilegiare per i rom presenti in città. Sullo sfondo: una logica prevalentemente emergenziale, securitaria e ghettizzante.

Questo nonostante che quasi tutte le famiglie arrivate a Roma non abbiano alle spalle una storia di nomadismo. Così come storie abitative urbane sono quelle delle famiglie rumene arrivate negli anni novanta⁴. Con l’istituzione dell’Ufficio Nomadi, il Comune di Roma si dota di una struttura inter-

² Relazione al Rendiconto 2008: “Il nuovo programma del Sindaco prevede la costituzione di campi di transito, oltre il grande raccordo anulare, avviando contemporaneamente un percorso di integrazione per coloro i quali sono pronti a ‘entrare nella comunità cittadina a tutti gli effetti’ cercando, in futuro, di dare la possibilità a chi acquisisce un lavoro e la cittadinanza romana di andare a vivere in normali appartamenti”.

³ Per approfondimenti sulla storia degli insediamenti fino agli anni ’90 si veda Giovagnoli S., “Zingari a Roma”, in Brunello P. (a cura di), *L’urbanistica del disprezzo, campi rom e società italiana*, pp. 269-276, Manifestolibri, 1996.

⁴ Ulderico D., cit.

na al Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute specificamente preposta al coordinamento delle attività di allestimento, ristrutturazione, gestione, manutenzione ordinaria e straordinaria dei campi rom, comprese le attività di bonifica delle aree, nonché degli interventi socio-assistenziali.⁵ Nella prima metà del 2000, con lo sviluppo dei cosiddetti “Villaggi Attrezzati”⁶ l’ufficio procede ad una riorganizzazione degli insediamenti attraverso un programma di sgomberi e di allestimento di nuove aree che comporta un aumento delle spese per l’acquisto dei container, per l’acquisto o l’affitto di terreni, per costruire nuovi impianti e compiere ristrutturazioni. Nel 2005 sorgono gli insediamenti attrezzati più grandi, esistenti ancora oggi: quelli di Castel Romano e di Via di Salone.

Di competenza di un altro dipartimento, quello ai Servizi Educativi e Scolastici, sono invece i progetti di scolarizzazione dei minori rom⁷. Questa tipologia di interventi, avviata sin dagli inizi degli anni '90, prevede la promozione dell’inserimento scolastico attraverso attività di sensibilizzazione delle famiglie, l’iscrizione dei bambini nei diversi plessi scolastici, il loro accompagnamento a scuola da parte di operatori del privato sociale su mezzi di trasporto diversi da quelli già attivi sul territorio per il resto della popolazione scolastica.

Tra il 2005 e il 2012, periodo di riferimento della ricerca, alcuni avvenimenti politici e di cronaca di rilevanza nazionale segnano profondamente gli indirizzi delle politiche locali per le comunità rom. Il 18 maggio del 2007 viene siglato il primo Patto per Roma Sicura⁸. Il Patto prevede la costruzione di quattro villaggi della solidarietà in aree attrezzate in grado di ospitare 1.000 persone e attività di “abbattimento di insediamenti abusivi” con successiva riqualificazione delle aree liberate. “Nelle settimane successive si procede a un’intensa attività di sgombero degli insediamenti informali situati lungo i fiumi Tevere e Aniene”⁹.

Il 30 ottobre 2007 a Tor di Quinto viene brutalmente uccisa Giovanna Reggiani da un giovane rumeno di ventiquattro anni. Due giorni dopo il Consiglio dei Ministri approva un decreto legge¹⁰ che stabilisce che il Prefetto può espellere direttamente un cittadino straniero comunitario per motivi imperativi di pubblica sicurezza.

Il 21 maggio del 2008, un mese dopo l’elezione del nuovo sindaco Alemanno, il nuovo governo Berlusconi emana un decreto che dichiara lo “stato di emergenza” in relazione agli insediamenti di “nomadi” in Campania, Lombardia e Lazio.¹¹ Con tre ordinanze di Protezione Civile, il governo detta le disposizioni per l’attuazione degli interventi relativi alle popolazioni rom e sinte.¹² Successivamente, con ulteriori decreti, lo stato di emergenza viene prorogato fino al 31 dicembre

⁵ Illuminante la descrizione delle competenze dell’ufficio disponibile sul sito istituzionale del Comune di Roma: “L’Ufficio nomadi gestisce e coordina le attività inerenti i villaggi della Solidarietà e i campi nomadi presenti nel territorio cittadino in particolare gestisce gli ingressi e/o dimissioni nei villaggi della solidarietà, gli interventi socio-assistenziali e i procedimenti amministrativi necessari al miglioramento della qualità della vita della popolazione rom, inoltre interviene per la salvaguardia e il ripristino di normali condizioni igienico-sanitarie nei campi nomadi eliminando i rischi per la sanità e la sicurezza pubblica.”

http://www.comune.roma.it/wps/portal/pcr?jppagecode=dip_sss_ufficio_nomadi.wp.

⁶ Con la delibera n. 31/99 il Consiglio Comunale impegnò il Sindaco e la Giunta a costituire “un coordinamento interassessorile” che, tra gli altri, aveva come compito “l’individuazione delle aree destinate agli insediamenti abitativi”.

⁷ Per una ricostruzione complessiva si veda Linea 40. *Report sulla scolarizzazione dei minori rom a Roma*, pubblicato il 20 ottobre 2011 dall’Associazione “21 luglio”.

⁸ Il Patto è siglato alla presenza del Ministro dell’Interno Giuliano Amato, del Sindaco di Roma Walter Veltroni, dal Presidente della Regione Lazio Piero Marrazzo, dal Presidente della Provincia di Roma Enrico Gasbarra e del Prefetto di Roma Achille Serra. I° Patto Roma Sicura, 18/05/2007.

http://www.comune.roma.it/PCR/resources/cms/documents/I_Patto_RomaSicura_18Maggio2007.pdf.

⁹ Per approfondimenti si veda Stasolla C., “Sulla pelle dei rom”, Edizioni Alegre 2012.

¹⁰ Decreto-Legge 1 Novembre 2007 n. 181, “Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza” in <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2007-11-01:181>

¹¹ DPCM 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia* (GU n. 122, 26-5-2008).

¹² OPCM 30 maggio 2008, n. 3676 per il Lazio; OPCM 30 maggio 2008, n. 3677 per la Lombardia; OPCM 30 maggio 2008, n. 3678 per la Campania.

2011, ed esteso a Piemonte e Veneto.¹³

È sulla base di questi poteri che il prefetto di Roma Giuseppe Pecoraro, assieme al sindaco Alemanno, presenta – il 31 luglio 2009 – il nuovo Piano Nomadi. Il piano prevede la costruzione, fuori dall'area urbana, di 13 “villaggi autorizzati”¹⁴ in grado di ospitare 6mila persone provenienti dagli oltre 100 campi presenti nella città. Nei “villaggi” sono previsti un presidio fisso di vigilanza h24, l'uso di telecamere, l'identificazione delle persone che entrano nel campo (compresi i residenti). I principali obiettivi del piano sono, oltre alla costruzione dei nuovi “villaggi” dotati di presidi socio-educativi, la chiusura di oltre 80 campi abusivi e di 9 tollerati, la ristrutturazione dei villaggi autorizzati e la realizzazione di nuovi insediamenti, la bonifica e il recupero delle aree sgomberate, la distribuzione della popolazione rom tra i campi e la realizzazione di un censimento.¹⁵ In base al regolamento che disciplina la gestione dei “villaggi attrezzati”, a seguito delle operazioni di foto-segnalamento, i rom “ospitati” nei villaggi attrezzati sono muniti del DAST (Documento Autorizzativo Stazionamento Temporaneo) che autorizza la loro permanenza nei villaggi per due anni ed è rinnovabile per altri due.¹⁶

Le attività legate all'emergenza a volte si sovrappongono, altre volte vanno in parallelo con quelle di gestione ordinaria dei Dipartimenti competenti. Infatti le politiche dell'emergenza e la gestione delle spese sono di competenza da una parte della Prefettura, dall'altra del Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute del Comune di Roma in qualità di soggetto attuatore. Nel 2011 arriva il blocco dei fondi stanziati. Con Sentenza n. 6050 del 16.11.2011 il Consiglio di Stato sancisce l'illegittimità del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, in quanto la dichiarazione dello stato di emergenza con riferimento alla pericolosità degli insediamenti “nomadi” non giustifica il ricorso a mezzi e poteri straordinari. Contro questa sentenza il Governo italiano presenta ricorso il 15 febbraio 2012. La Corte di Cassazione, il 2 maggio 2013, rigetta definitivamente il ricorso presentato dal Governo italiano contro la sentenza del Consiglio di Stato, stabilendo definitivamente la fine della cosiddetta “emergenza nomadi”.

2. Metodologia della ricerca, criticità e struttura dei costi

La ricostruzione della spesa sostenuta tra il 2005 e il 2011 per l'allestimento, la gestione, la manutenzione dei campi rom nella capitale è stata svolta sulla base dell'analisi della documentazione ufficiale disponibile *on line* o fornita su richiesta da parte degli uffici competenti: il Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute, il Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici e l'Ufficio Ragioneria del Comune di Roma che ringraziamo per la loro collaborazione.

Sono stati inoltre contattati i responsabili e i referenti delle associazioni e cooperative aggiudicatrici dei progetti di gestione, scolarizzazione e vigilanza all'interno dei campi rom al fine di richie-

¹³ DPCM 28 maggio 2009, *Proroga dello stato di emergenza, fino al 31 dicembre 2010, per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia*; e DPCM 17 Dicembre 2010, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto*.

¹⁴ Si tratta di: Nuovo Villaggio A, Nuovo Villaggio B, Salone, Gordiani, Camping River, Candoni, Castel Romano, Cesarina, Lombroso, Ortolani, Salviati, La Barbuta, Struttura di Transito. Cfr. Associazione 21 Luglio, *Esclusi e ammassati*, cit., pag. 7.

¹⁵ Per maggiori dettagli si vedano le schede di presentazione del Piano:

<http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2009/agosto/slides-piano-nomadi-rm.pdf> e la sintesi disponibile su <http://www.programmaintegra.it/modules/news/makepdf.php?storyid=4312>.

¹⁶ “Tale documento certifica la Residenza presso il Villaggio attrezzato; il rispetto del Regolamento vigente; la volontà di partecipare alle attività di inserimento professionale, di scolarizzazione, di inclusione sociale previste nel programma del campo”. *Piano Regolatore Sociale di Roma Capitale 2011-2015, Allegato 7, Documento di sintesi, Interventi per le popolazioni rom*.

dere degli incontri e copia delle convenzioni stipulate con l'amministrazione comunale.¹⁷

La ricerca ha consentito di raccogliere dati e informazioni significativi sugli stanziamenti che negli ultimi sette anni sono stati finalizzati a mantenere in vita il sistema dei "campi nomadi" nella capitale e di ricostruire un sia pure parziale quadro di insieme del complesso delle risorse messe in campo.

Si tratta di una ricostruzione sicuramente non esaustiva a causa delle difficoltà incontrate non solo nel reperimento della documentazione e nell'interlocuzione con i diversi attori coinvolti, ma anche nella interpretazione della molteplicità delle fonti raccolte che, a causa della loro diversa strutturazione, non consentono di comparare in modo agevole i dati in esse contenuti. Ciò vale innanzitutto per le due fonti di riferimento principali: i Piani Esecutivi di Gestione annuali e le Relazioni al Rendiconto del Comune di Roma. L'analisi di queste fonti è stata dunque integrata con l'esame di altra documentazione ufficiale: i dati forniti su nostra richiesta dal Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute relativi alla spesa sostenuta dall'Ufficio Nomadi, i testi di alcune delibere e determinazioni dirigenziali, i capitolati di appalto per l'affidamento del servizio di scolarizzazione forniti dal Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici, i testi di alcune convenzioni stipulate con gli enti gestori, il Piano regolatore sociale di Roma Capitale 2011-2015 e la Relazione sulla Performance 2011 Segretariato-Direzione Generale-Direzione Pianificazione e Controllo Interno.

3. L'allestimento, la gestione, la manutenzione e la sorveglianza dei campi rom

All'estamento delle aree e dotazione delle infrastrutture, manutenzione e gestione ordinaria e straordinaria, interventi socio-educativi sono le principali voci di costo che le istituzioni devono sostenere per il mantenimento del sistema dei campi, alle quali devono essere aggiunte le spese di personale degli uffici pubblici preposti a coordinare gli interventi.

Per analizzare il primo gruppo di voci di spesa si è fatto riferimento ai Piani Esecutivi di Gestione (P.E.G.), alle Relazioni Generali al Rendiconto del Comune di Roma (anni 2005-2011) e ai dati forniti dal Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute dal quale dipende l'Ufficio Nomadi del Comune di Roma. Il prospetto 2 evidenzia uno scarto significativo tra i dati disponibili a seconda delle fonti considerate.

Prospetto 2. Confronto tra i dati contenuti nei Peg, nelle Relazioni al rendiconto e quelli forniti dall'Ufficio Nomadi. Anni 2005-2011

Fonte	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALE
Peg	5.805.500,00	3.939.122,81	8.126.058,60	5.498.620,47	6.732.215,01	9.471.500,00	17.832.900,35	57.405.917,24
Rendiconto	8.016.845,86	8.813.667,59	8.355.617,22	13.831.908,71	14.560.985,54	9.130.550,00	23.537.531,28	86.247.106,20
DPPS	9.432.212,47	9.468.271,34	8.662.743,00	7.580.077,82	15.503.470,90	9.063.331,97	10.159.378,61	69.869.486,11

Gli stanziamenti previsti nei P.E.G. per il "progetto 1ab: Servizi ai nomadi" del Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute sono molto inferiori (57,4 milioni di euro) agli impegni effettivamente accertati nelle Relazioni al rendiconto annuali (86,2 milioni di euro). La differenza riscontrata tra i P.E.G., che sono stati esaminati perché forniscono una descrizione maggiormente analitica delle voci di costo, e le Relazioni al rendiconto è dovuto al fatto che i primi sono documenti di programmazione che subiscono variazioni nel corso dell'anno. Considerata la differenza signifi-

¹⁷Le strutture contattate sono Ermes Cooperativa Sociale, Arci Solidarietà, Bottega Solidale Onlus, Focus Casa dei Diritti Sociali, Eureka I Onlus, Cooperativa Sociale Isola Verde Onlus, Programma Integra Cooperativa Sociale. Ringraziamo Focus-Casa dei Diritti Sociali per la collaborazione e per aver fornito dati e tavole; Programma Integra e Bottega Solidale Onlus per aver comunque risposto alla richiesta di informazioni e Carlo Stasolla, Presidente dell'Associazione 21 luglio, per le utili indicazioni fornite.

cativa riscontrata nelle due fonti, si è scelto di privilegiare l'analisi dei dati forniti a rendiconto e di quelli forniti dal Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute.

Tavola n.1. Impegni. Progetto 1ab: Servizi ai nomadi, dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute. Anni 2005-2011

TITOLI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALE
I- Spese correnti personale								
I-Spese correnti beni e servizi	4.048.885,86	8.431.201,84	7.005.125,68	5.821.789,91	6.697.545,54	9.130.550,00	13.537.531,28	54.672.630,11
I-III Spese correnti oneri finanziari		194.465,75	222.610,34					417.076,09
II-Spese in conto capitale	3.967.960,00	188.000,00	1.127.881,20	8.010.118,80	7.863.440,00		10.000.000,00	31.157.400,00
Totale	8.016.845,86	8.813.667,59	8.355.617,22	13.831.908,71	14.560.985,54	9.130.550,00	23.537.531,28	86.247.106,20

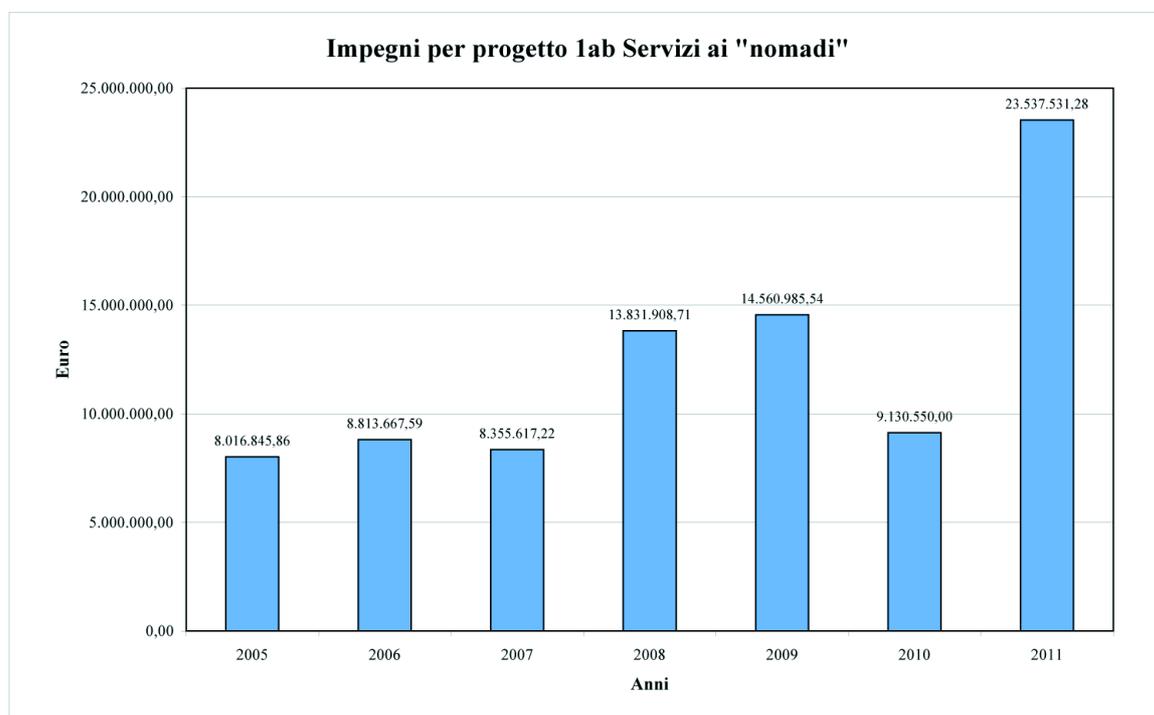
Fonte: RAGIONERIA GENERALE (III DIREZIONE • Rendiconti). Relazione al rendiconto del Comune di Roma Anni 2005-2011

Sul titolo II del rend. 2009 sono stati impegnati ed erogati a favore della Prefettura di Roma i fondi del trasferimento statale per il 'Piano Nomadi' pari ad euro 7.863.440,00.

Sul titolo II del rend. 2011 sono stati impegnati ed erogati a favore della Prefettura di Roma i fondi per il 'Piano Nomadi' pari ad euro 10.000.000,00

La disaggregazione delle voci di spesa nelle Relazioni al rendiconto risulta scarsamente dettagliata, tuttavia evidenzia il significativo aumento delle risorse impegnate nelle politiche “a favore dei rom” a Roma a partire dal 2008, anno in cui viene decretata la cosiddetta “emergenza nomadi” e in cui entra in carica la nuova amministrazione capitolina guidata dal Sindaco Alemanno.

Grafico 1



In particolare cresce nel corso del tempo la quota delle spese in conto capitale che sono destinate agli investimenti. Sono ricomprese in questa voce le risorse trasferite dal Ministero dell'Interno per finanziare l'“emergenza nomadi” al Comune di Roma e da questo poi trasferite alla Prefettura di Roma che, secondo i dati desumibili dalle Relazioni al Rendiconto Generale, sono state pari a 7,8

milioni di euro nel 2009 e a 10 milioni nel 2011.¹⁸ Proprio quest'ultimo dato spiega probabilmente in gran parte la differenza tra i dati sopra illustrati e quelli forniti dal Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute. Per il periodo 2005 e il 2011 il Dipartimento, presso il quale è collocato l'Ufficio Nomadi, ha documentato una spesa pari a 69,8 milioni di euro, inferiore di circa 16 milioni rispetto ai dati desumibili dalle Relazioni al rendiconto annuale.

Ricordiamo che "Complessivamente le finalità assegnate all'Ufficio Nomadi riguardano l'allestimento di nuovi campi sosta, la manutenzione e gestione degli stessi", ma anche lo "smantellamento di tutti gli insediamenti che non offrono condizioni di vita dignitose", "la creazione di un modello di insediamento sullo stile di un Villaggio della Solidarietà (...) con lo scopo di garantire ambienti idonei confacenti alla specificità culturale dei nomadi e di responsabilizzazione degli stessi, inserendoli in unità abitative sullo stile del villaggio turistico o di un camping attrezzato"¹⁹.

Tavola n.2 Spesa per comunità rom. Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute. Anni 2005-2011

Anni	Totale
2005	9.432.212,47
2006	9.468.271,34
2007	8.662.743,00
2008	7.580.077,82
2009	15.503.470,90
2010	9.063.331,97
2011	10.159.378,61
TOTALE	69.869.486,11

Fonte: Direzione Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute del Comune di Roma Anni 2005-2011

Per l'anno 2009 il dato comprende la somma di euro 7.863.440,00 che si riferisce al trasferimento da parte dello Stato per il Piano Nomadi ed è stata trasferita al Prefetto di Roma.

Per il 2011 è stato fornito dall'ufficio solo il dato sulla spesa complessiva, quantificata in 10,1 milioni di euro (inferiore di circa 13 milioni rispetto ai dati presenti nella Relazione al rendiconto annuale del 2011), e non è stato purtroppo possibile richiedere ulteriori delucidazioni in merito prima della chiusura del rapporto.

I dati forniti dal Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute per le annualità precedenti, 2005-2010, consentono invece di analizzare più in dettaglio l'allocazione delle risorse sulle diverse voci di spesa. Nel periodo considerato, la maggiore parte delle spese è stata sostenuta per la gestione dei campi (19,9 milioni di euro), per effettuare investimenti (12,6 milioni di euro), per gli interventi curati dall'Ama (9,4 milioni di euro) e per la bonifica delle aree (8,1 milioni di euro).

¹⁸ La gestione dei fondi per "l'emergenza nomadi" è di difficile ricostruzione. Secondo quanto riferito dal Prefetto di Roma Giuseppe Pecoraro nel corso di un'audizione in Parlamento: "Per quanto riguarda le risorse, abbiamo avuto dal Governo e dalle istituzioni locali 32 milioni 445 mila euro, di cui 19 milioni dal Ministero dell'Interno, 5 milioni dalla Regione Lazio e circa 8 milioni dal comune di Roma. Questo è il dato relativo alle risorse che come ufficio del commissario abbiamo avuto nel 2009. Finora abbiamo speso intorno ai 16 milioni di euro, abbiamo quindi una disponibilità residua di oltre 17 milioni di euro. Le spese di adeguamento per portare i servizi vanno dai due milioni e mezzo del villaggio di Salone ai 716.000 euro per il villaggio Gordiani, vi ho citato il dato massimo e minimo. Vi sono poi i costi per la vigilanza, che ammontano a circa tre milioni di euro in un anno, mentre per i moduli abitativi la spesa è di 1.300.000 mila euro. Per gli scavi archeologici presso La Barbuta la spesa ammonta a circa un milione di euro." Si veda: Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, seduta del 5 ottobre 2010, pag. 12.*

¹⁹ *Relazioni al Rendiconto Generale del Comune di Roma 2005 e 2006.*

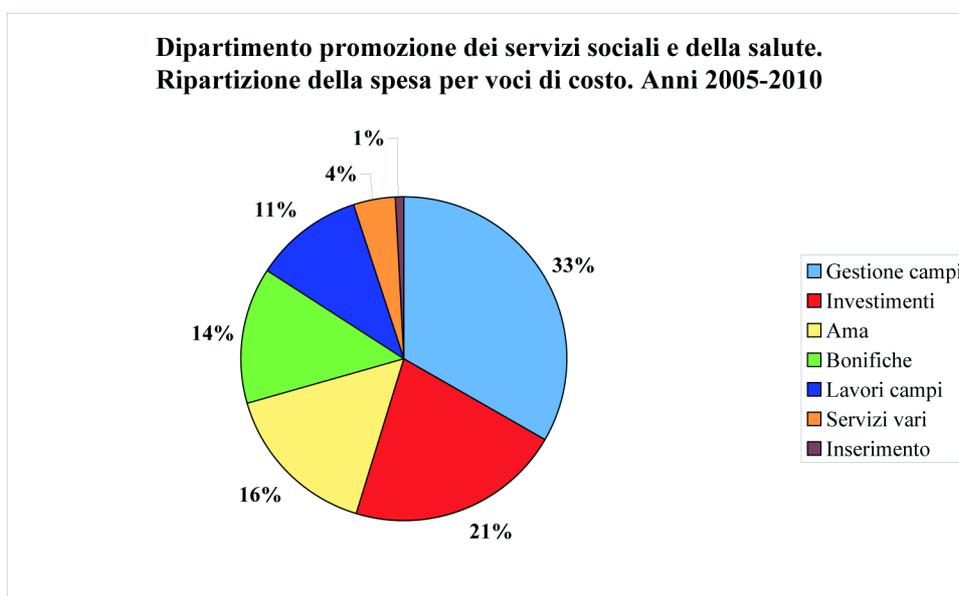
Tavola n.3 Spese per rom in dettaglio. Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute. Anni 2005-2010

TITOLI	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTALE
Ama	1.502.490,00	1.692.143,92	1.426.203,00	1.599.999,96	1.599.999,96	1.610.320,40	9.431.157,24
Lavori campi	1.294.654,97	2.155.236,44	1.181.000,00	549.980,00	328.883,11	1.019.473,76	6.529.228,28
Bonifiche	699.210,95	1.103.490,96	1.632.400,00	987.395,49	2.002.258,64	1.694.592,00	8.119.348,04
Gestione campi	2.026.890,40	3.645.464,50	3.567.815,00	3.682.702,37	3.224.435,00	3.832.830,29	19.980.137,56
Inserimento						508.306,52	508.306,52
Servizi vari	108.966,15	221.935,52	500.000,00	760.000,00	484.454,19	397.809,00	2.473.164,86
Investimenti	3.800.000,00	650.000,00	355.325,00		7.863.440,00		12.668.765,00
Totale	9.432.212,47	9.468.271,34	8.662.743,00	7.580.077,82	15.503.470,90	9.063.331,97	59.710.107,50

Fonte: Direzione Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute del Comune di Roma Anni 2005-2010

"La somma di euro 7.863.440,00 dell'anno 2009 si riferisce al trasferimento da parte dello Stato per il Piano Nomadi trasferita al Prefetto di Roma"

Grafico 2



La spesa dell'Ama concerne normalmente interventi ordinari e straordinari di raccolta e smaltimento rifiuti; interventi di disinfestazione, disinfezione e derattizzazione effettuati nei campi nomadi anche a seguito di sgomberi.

Sono compresi invece sotto la voce "Bonifiche" gli interventi ordinari e straordinari di bonifica e di manutenzione dei campi richiesti da vari enti (Asl, polizia di stato, Carabinieri e Polizia Municipale) delle roulotte e dei container installati nei campi attrezzati e non attrezzati, "finalizzati a ristabilire le normali condizioni di carattere igienico-sanitario (...) con la raccolta e asporto dei rifiuti, bonifica del terreno, la pulizia, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e materiali di risulta sia normali che speciali, oltre le attività connesse con lo spostamento dei campi, con sistemazione e manutenzione dei presidi logistici lavatoi, fontanelle, compattamento del terreno"²⁰.

6,5 milioni di euro sono stati allocati sulla voce "Lavori campi" che ricomprende "tutti gli interventi necessari al mantenimento della sicurezza e del decoro dei campi nomadi, quali per esempio: piccola manutenzione e interventi con il canal jet, ripristino della rete fognaria, dei sistemi antincendio o degli impianti elettrici a seguito di danneggiamenti, lavori nei container o nei cancelli di ingresso, manutenzione dei depuratori"²¹.

²⁰ Relazione al Rendiconto Generale del Comune di Roma 2009.

²¹ Documento fornito all'equipe di ricerca dal Dipartimento.

2,4 milioni di euro sono stati invece spesi per servizi vari che prevedono “la promozione di tutte quelle attività finalizzate al supporto e al sostegno dei nuclei familiari ospiti all’interno dei campi nomadi, quali per esempio il servizio di rimpatrio assistito, di un centro di ascolto o di programmi estivi ricreativi per bambini rom”²². È utile evidenziare a questo proposito che le Relazioni al Rendiconto generale documentano un totale di 2.353 rimpatri assistiti effettuati tra il 2007 e il 2011, prevalentemente in Romania.

Secondo i dati sopra illustrati tra il 2005 e il 2010 per finanziare le “politiche dei campi” l’Ufficio Nomadi del Comune di Roma ha speso in media ogni anno 1,5 milioni per i servizi Ama, 1 milione per la manutenzione, 1,3 milioni per le attività di bonifica delle aree, 3,3 milioni per la gestione dei campi, 412mila euro per le attività di supporto alle famiglie e 2,1 milioni di euro in investimenti: una spesa annuale significativa.

Nella gestione delle attività che ruotano intorno ai campi rom sono coinvolti anche enti gestori esterni. In particolare dal 2005 con i “Progetti gestione” l’Ufficio nomadi stipula convenzioni con cooperative esterne alle quali vengono appaltati alcuni servizi all’interno dei campi attrezzati che si sviluppano in ambivalenza tra il controllo e i servizi socio-educativi. Le convenzioni vengono stipulate per garantire “[...] accoglienza e ospitalità a favore di persone socialmente fragili di etnia rom, segnalate ed autorizzate alla residenza dal competente servizio dipartimentale [...] Il servizio di gestione viene regolato e si uniforma a due diverse, seppure integrate strategie di gestione: la prima ha valenza preminentemente sociale, la seconda è rappresentata dal controllo del campo mediante un servizio di presenza h24”²³.

Le convenzioni prevedono che l’ente aggiudicatario attivi dei presidi fissi interni ai campi a cui sono affidati servizi di orientamento sanitario, al lavoro e sul territorio, di regolarizzazione dei documenti e di relazione con le scuole.

Non è stato possibile ottenere i testi delle convenzioni stipulate per la gestione di questi servizi per tutti gli anni considerati dalla ricerca. A mero titolo esemplificativo riportiamo nel Prospetto 3 le informazioni raccolte sulle convenzioni stipulate per l’anno 2009 per l’espletamento di questi servizi nei sette “villaggi della solidarietà”.

Prospetto n.3 Convenzioni con enti gestori 2009. Dipartimento promozione dei servizi sociali e della salute

CONVENZIONE	STRUTTURA	DURATA DELLA CONVENZIONE	COSTI MENSILI
Arci Solidarietà Lazio	CANDONI	01/03/2009 - 31/08/2009	30.000,00
Arci Solidarietà Lazio	CESARE LOMBROSO	01/03/2009 - 31/08/2009	20.000,00
ATI Bottega Solidale – Consorzio Bastiani	VIA DEI GORDIANI	01/09/2009 - 31/12/2009	23.750,00
Coop. Soc. Impegno per la Promozione	MONTE MELARA	01/03/2009 - 31/08/2009	32.000,00
Coop. Soc. Bottega Solidale	VIA DI SALONE	01/03/2009 - 31/08/2009	28.000,00
Consorzio Bastiani	VIA DI SALONE	01/03/2009 - 31/08/2010	22.000,00
Isola Verde Onlus	CAMPING RIVER	01/09/2009 - 31/12/2009	74.800,00
Ass. Opera Nomadi	CAMPING	01/03/2009 - 31/08/2010	12.000,00
FL.PI.DA.BI s.r.l.	CAMPING	01/09/2009 - 31/12/2009	26.400,00

Fonte: Direzione Dipartimento Promozione dei Servizi Sociali e della Salute del Comune di Roma

²² Documento fornito dal Dipartimento V.

²³ A titolo esemplificativo citiamo la “Convenzione stipulata tra Comune di Roma e Arci Solidarietà Onlus per la gestione del Villaggio della Solidarietà di Via Candoni stipulata il 01/03/2009”.

4. I Progetti di scolarizzazione

Come abbiamo anticipato, sin dagli anni '90 il Comune di Roma ha avviato progetti finalizzati a supportare l'inserimento scolastico dei bambini rom presenti nei campi. La gestione di questi interventi è di competenza del Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune. L'analisi dei P.E.G. e delle Relazioni al rendiconto annuale non consente di individuare le voci di spesa relative a questo tipo di attività, ma è stato possibile recuperare i dati rilevanti consultando i testi dei capitolati speciali di appalto emessi dal Dipartimento per procedere all'affidamento dei servizi.²⁴

Fino al 2008 il Comune ha operato tramite gare di appalto triennali che prevedevano l'affidamento dei servizi di scolarizzazione dei bambini presenti sia nei campi "attrezzati" che in quelli "non attrezzati". Nel 2008 l'amministrazione Alemanno ha deciso invece di modificare la procedura di affidamento dei servizi. In attesa della pubblicazione dei nuovi bandi, avvenuta solo nel 2009, è stata estesa la durata delle convenzioni che erano in scadenza nel giugno 2008.

La nuova procedura di affidamento ha previsto la pubblicazione di bandi distinti per l'affidamento dei servizi nei "villaggi attrezzati" e nei "campi non attrezzati", di durata biennale nel primo caso e di durata annuale nel secondo caso. Sono stati dunque analizzati quattro testi di capitolato di appalto.²⁵

L'obiettivo prioritario perseguito dall'amministrazione con i progetti di scolarizzazione è quello di facilitare e aumentare la frequenza scolastica dei bambini rom, in particolare della scuola dell'obbligo, tramite interventi di accompagnamento all'iscrizione scolastica, di sostegno alla frequenza, di tutoraggio del processo di apprendimento e di sensibilizzazione delle famiglie in tal senso. Le tavole 4-7 illustrano i dati in dettaglio relativi ai singoli bandi messi a gara per l'affidamento del servizio, la tavola 8 riepiloga gli importi complessivi dei quattro capitolati di appalto per l'intero periodo 2005-2011.

Tavola n.4 Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma. Servizio di scolarizzazione per i bambini rom. Anni 2005-2008

Lotto	Municipio	Insedimento	Importo	Numero di bambini destinatari
1	XV-XVI	Via Candoni, Via Bravetta, Via di villa Troili	760.280,88	244
2	VII	Via Casilina 900, Via Dameta, via Luigi Nono	747.817,26	240
3	XI	Vicolo Savini	726.005,91	233
4	II, IV, XX	Via del Foro Italico, "Camping Villaggio della Solidarietà" Via della Cesarina, "Tor di Quinto", Via del Baiardo, "Camping River" Via Tiberina	707.310,48	227
5	I, VI, IX, X	Campo Boario, Via dei Gordiani, Via di Porta furba, Arco di Travertino, Romanina-Anagnina, Via del Quadraro, Via di Ciampino	676.151,43	217
6	VII	Via di Salone, Torre Angela	604.485,60	194
7	V	Via Salviani, Via della Martora, Via Salviani 72, Casal Bruciato	573.326,55	184
8	XII-XIII	Spinaceto, "Tor dè Cenci", Tor Pagnotta, Acilia, Nuova Ostia	539.051,61	173
9	XVIII-XIX	Boccea, Monachina, Bastogi, Quartaccio, Via Casal Lombroso	489.544,83	160
TOTALE			5.823.974,55	1.872

Fonte: Direzione Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma

Gli importi come da capitolato sono a base d'asta e al netto dell'iva.

²⁴ Un bando emesso per l'affidamento triennale del servizio di scolarizzazione per gli anni 2008/2011 da parte dell'amministrazione Veltroni è stato immediatamente annullato dalla nuova amministrazione nel maggio 2008. Si veda: http://www.gazzettaufficiale.it/atto/contratti/caricaDettaglioAtto/originario;jsessionid=8T1uTRxSGDHUCaqYTac7Kg__ntc-as1-guri2a?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2008-05-21&atto.codiceRedazionale=S-084045%20%20.

²⁵ Comune di Roma, "Asta pubblica per l'affidamento del servizio per la realizzazione del 'Progetto di Scolarizzazione per i bambini e gli adolescenti Rom per il triennio scolastico 2005-2008', negli insediamenti dei Rom presenti nel Comune di Roma"; Comune di Roma, Dipartimento XI, Politiche Educative e Scolastiche, Capitolato speciale di appalto per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom dei campi non attrezzati del Comune di Roma per l'anno 2009/2010; Comune di Roma, Dipartimento XI, Politiche Educative e Scolastiche, Capitolato speciale di appalto per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom dei Villaggi attrezzati del Comune di Roma per il biennio 2009/2011; Comune di Roma, Dipartimento XI, Politiche Educative e Scolastiche, Capitolato speciale di appalto per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom dei campi non attrezzati del Comune di Roma periodo 1 gennaio 2011-1 dicembre 2011.

Tavola n.5 Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma. Servizio di scolarizzazione per i bambini rom nei campi non attrezzati 2009-2010

Lotto	Municipio	Insediamiento	Importo	Numero di bambini destinatari
1	V	Via della Martora	153.010	143
2	V, II	Via Salviati 70, Via Salviati 72, Via del Foro Italico	158.360	148
3	VII	Via Casilina 900	255.730	239
4	IX, X, VII	Arco di Travertino, V. Schiavonetti, V. di Ciampino-La Barbuta, V. Dameta	154.080	144
5	XII	Tor de Cenci	123.050	115
6	XVI, XVIII, XX	Insediamiento vari; Monachina, Tor di Quinto	129.470	121
TOTALE			973.700	910

Fonte: Direzione Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma

Tavola n.6 Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma. Servizio di scolarizzazione per i bambini rom nei villaggi attrezzati 2009-2011

Lotto	Municipio	Insediamiento	Importo	Numero di bambini destinatari
1	IV	CESARINA	156.220,00	73
2	VI	GORDIANI	117.700,00	55
3	VII	SALONE	389.480,00	182
4	XII	CASTEL ROMANO	535.000,00	250
5	XV	CANDONI	535.000,00	250
6	XIX	LOMBROSO	145.520,00	68
7	XX	TENUTA PICCIRILLI (CAMPING RIVER)	205.440,00	96
TOTALE			2.084.360,00	974

Fonte: Direzione Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma

Tavola n.7 Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma. Servizio di scolarizzazione per i bambini rom nei campi non attrezzati 2011

Lotto	Insediamiento	Importo	Numero di bambini destinatari
1	Via Salviati 70, Via Salviati 72, Via del Foro Italico	152.460,00	154
2	V. di Ciampino-La Barbuta,	76.230,00	77
3	Tor de Cenci	147.510,00	149
4	Monachina, Tor di Quinto	122.760,00	124
TOTALE		498.960,00	910

Fonte: Direzione Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma

Tavola n.8 Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma. Servizio di scolarizzazione per i bambini rom. Riepilogo. Anni 2005-2011

Fonte	Importi	Numero di bambini destinatari
Gara di appalto progetti di scolarizzazione 2005-2008	5.823.974,55	1.872
Gara di appalto progetti di scolarizzazione 2009-2010 campi non attrezzati	973.700,00	910
Gara di appalto progetti di scolarizzazione 2009-2011 villaggi attrezzati	2.084.360,00	974
Gara di appalto progetti di scolarizzazione 2010-2011 campi non attrezzati	498.960,00	504
TOTALE	9.380.994,55	

Fonte: Direzione Dipartimento Servizi Educativi e Scolastici del Comune di Roma, Testi dei capitolati di appalto per l'affidamento dei servizi di scolarizzazione

Gli importi come da capitolato sono a base d'asta e al netto dell'iva.

Nell'intero periodo sono stati messi a gara dal Comune di Roma per i servizi di scolarizzazione rivolti ai bambini rom 9,3 milioni di euro. A questi deve però sicuramente aggiungersi la spesa sostenuta per estendere la validità delle convenzioni stipulate per il triennio 2005-2008 fino all'emaneazione dei bandi successivi. Non avendo fornito il Dipartimento competente dati in merito non possiamo indicare i relativi importi. Ciò impedisce di stimare il costo annuale dei servizi di scolarizzazione sulla base dei dati contenuti nei testi dei Capitolati di appalto, stima che è invece possibile effettuare solo per gli anni 2010 e 2011 grazie a un documento contenente i costi annuali dell'affidamento del servizio fornitoci dal Dipartimento per questi anni: si tratta di 1.815.705 di euro nel 2010 e di 1.983.277 euro nel 2011.²⁶

Un ulteriore costo connesso agli interventi di scolarizzazione che non è stato possibile quantificare è quello relativo alla spesa sostenuta dal Comune per il trasporto dei bambini rom dai campi a scuola effettuato, come anticipato, con mezzi specificamente dedicati. La quantificazione non è stata possibile in quanto l'amministrazione affida in unica gara di appalto i servizi per il trasporto scolastico sia dei bambini rom che dei bambini disabili, né è stato possibile ricorrere ad altre fonti.²⁷ Si tratta sicuramente di una delle voci di costo più significative e sebbene il Comune indichi nei capitolati di appalto emessi per l'affidamento dei servizi di scolarizzazione la volontà di ridurre il ricorso al servizio di trasporto e di accompagnamento scolastico alternandolo, sostituendolo o affiancandolo con mezzi di trasporto alternativi, la delocalizzazione di campi e "villaggi", le politiche di sgomberi e l'espulsione di fatto dei rom dai centri abitati delle città rende molto difficoltoso fare a meno di mezzi "speciali" dedicati ai ragazzi rom.

5. Le politiche degli sgomberi

Secondo l'Associazione 21 luglio sono 450 gli sgomberi di campi rom informali effettuati a Roma solo nel periodo ricompreso tra il 31 luglio 2009 e il 24 agosto 2012²⁸. Le operazioni di smantellamento degli insediamenti rom considerati abusivi citate esplicitamente nelle Relazioni al Rendiconto generale del Comune di Roma 2005-2011 sono invece 31²⁹.

Il monitoraggio delle operazioni di sgombero è molto difficile da effettuare soprattutto in una città come Roma. Sono decine gli insediamenti informali dispersi nella città che vengono sgomberati periodicamente per riprodursi altrove. Le operazioni di sgombero, più che avere l'effetto di mettere in sicurezza le persone che abitano negli insediamenti o i cittadini che abitano nei quartieri in cui questi sono collocati, hanno la conseguenza di disperdere la popolazione rom facendone spesso nascere altri: in molti casi infatti lo sgombero non è accompagnato dalla proposta di idonee sistemazioni alternative.

I costi umani dei numerosi sgomberi realizzati dalle varie amministrazioni che si sono succedute nel corso degli anni sono stati denunciati più volte da molte organizzazioni internazionali e di tute-

²⁶ Il documento consegnatoci dal Dipartimento nel corso di un'intervista contiene anche il dato relativo al 2012, anno che non ricade nel periodo di riferimento della ricerca per il quale l'importo è pari a 1.777.383,04 milioni di euro.

²⁷ Questa spesa viene stimata da Carlo Stasolla in circa un milione di euro l'anno. Cfr. Stasolla C. cit., pag. 113.

²⁸ Associazione 21 luglio, *Rapporto divulgativo sul piano degli sgomberi di Roma*, 24 agosto 2012.

²⁹ Si tratta di: Luigi Nono, Vicolo Savini, Tor Pagnotta, Severini, Campo Boario, Villa Troili, Villaggio Breda, Via Naide, Via Dameta, Casilino 900, Tor De Cenci, La Martora, Via Marchetti, Candoni-Canneto, La Barbuta, Baiardo, Muratella, Via Morselli, Via Galla Placidia, Via Del Baiardo, Via Monti Tiburtini, Via Ferocia, Via Del Cappellaccio, Via Alvaro Del Portillo, Metrò Quintiliani, 10, Via Attilio Hortis, Piazza Ettore Viola, Via Pietro Wurher, Ponte Della Magliana, Via Collatina 451, Via Ferocia.

la dei diritti umani³⁰. L'aspetto che resta più oscuro, meno rilevante rispetto alla gravità delle violazioni dei diritti umani che nel corso e a seguito degli sgomberi vengono compiute, ma significativo dal punto di vista della gestione delle risorse pubbliche, è quello relativo ai costi economici che questi comportano per le amministrazioni. Sgomberare un campo rom significa infatti affittare mezzi (ruspe) per abbattere gli insediamenti, mobilitare le forze dell'ordine, il personale sanitario e sociale, trasferire le persone (quando ciò avviene) in altre sedi nonché effettuare interventi di smaltimento dei rifiuti e di bonifica delle aree. Svelare i costi di queste operazioni consentirebbe di aggiungere un altro tassello importante al quadro della spesa pubblica collegata al mantenimento del sistema dei campi. Su questi costi purtroppo la documentazione ufficiale raccolta non ha permesso di raccogliere informazioni; secondo alcune stime effettuate, per ciascuno sgombero la spesa sostenuta varia tra i 15 e i 20.000 euro.³¹

Note conclusive

Secondo i dati contenuti nelle Relazioni al Rendiconto annuale del Comune di Roma, tra il 2005 e il 2011 il mantenimento del sistema dei campi rom nella capitale ha comportato complessivamente una spesa complessiva di 86.247.106 euro.

In questa somma sono ricompresi i fondi erogati dal Ministero dell'Interno per la gestione di quella che è stata definita "l'emergenza nomadi" che il Comune ha trasferito alla Prefettura. Dei circa 32 milioni 445 mila euro di stanziamenti statali, regionali e comunali inizialmente previsti per la gestione dell'emergenza, secondo le dichiarazioni dell'ex Prefetto Pecoraro, sino all'ottobre 2010 risultavano effettivamente spesi 16 milioni di euro. L'esame delle Relazioni al rendiconto annuale consentono di identificare nel bilancio comunale 7.863.440 euro nel 2009 e 10 milioni nel 2011 di impegni di spesa finalizzati alla gestione dell'emergenza.

L'analisi in dettaglio dei dati forniti dal Dipartimento Promozione Politiche Sociali e per la Salute presso il quale è collocato l'Ufficio Nomadi ha documentato per gli anni 2005-2011 una spesa pari a 69.869.486 euro. La disaggregazione di tale spesa, i cui dati sono stati forniti solo per gli anni 2005-2010, evidenzia che in questi anni la maggiore parte delle spese dell'Ufficio Nomadi è stata sostenuta per la gestione dei campi (19,9 milioni di euro) tramite i cosiddetti "Progetti gestione", per effettuare investimenti (12,6 milioni di euro), per gli interventi curati dall'Ama (9,4 milioni di euro) e per la bonifica delle aree (8,1 milioni di euro). 6,5 milioni di euro sono stati allocati sulla voce "Lavori campi" per gli interventi di manutenzione e 2,4 milioni per servizi vari a sostegno delle famiglie.

Nel complesso l'analisi evidenzia che l'Amministrazione Comunale di Roma negli ultimi anni ha investito gran parte delle proprie risorse "dedicate" alle popolazioni rom nella direzione della costruzione e gestione di grandi "Villaggi della Solidarietà". Questa spesa, relativa alla "stabilizzazione" e all'"istituzionalizzazione" dei "campi nomadi" degli anni ottanta e novanta, ribattezzati "Villaggi attrezzati" negli anni duemila, caratterizza le politiche della città di Roma e le differenzia dalle altre grandi città italiane.

³⁰ Si vedano tra gli altri: *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009, Strasburg 16 April 2009*; *Associazione 21 luglio cit*; *Human Rights Watch, World Report 2011: A Facade of Action. The Misuse of Dialogue and Cooperation with Rights Abusers, disponibile sul sito: www.hrw.org*; *Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Italy from 26 to 27 May 2011, 7 September 2011*; *Amnesty International, Ai margini. Sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia, settembre 2012.*

³¹ Si veda Stasolla C. cit. pag. 59; Bontempelli S., "Il paese degli sgomberi (e dei campi). Le politiche locali sulle popolazioni rom e sinte in Italia" in Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'asino 2011, pp. 45-53.

A questa spesa si aggiunge quella sostenuta per gli interventi di scolarizzazione la cui gestione ha subito una riforma “strutturale” nel 2008, quando è stata ridotta la durata delle relative convenzioni fino ad allora triennali e si è scelto di operare con gare di appalto distinte per l'erogazione dei servizi nei “villaggi attrezzati” e nei “campi non attrezzati”. Complessivamente tra il 2005 e il 2011 sono stati messi a gara per l'affidamento del servizio di scolarizzazione 9.380.994 euro, ai quali devono però aggiungersi i costi sostenuti per l'estensione delle convenzioni 2005-2008 fino all'emissione dei nuovi bandi avvenuta solo nel 2009. Solo per gli anni 2010 e 2011 sono stati resi disponibili i dati sulla spesa annuale effettivamente sostenuta dal Dipartimento, pari rispettivamente a 1.815.705 di euro nel 2010 e di 1.983.277 euro nel 2011. A tale spesa vanno aggiunti i costi di trasporto gestiti da Trambus s.p.a. tramite l'appalto del servizio a ditte private, il cui totale effettivo non è stato possibile ricostruire.

IL CASO DI MILANO

Donatella De Vito, Manuela Tassan¹

1. Introduzione

Nella città di Milano, su una popolazione residente di 1.304.263 abitanti, rom, sinti e camminanti (RSC) rappresentano all'incirca lo 0,3% della popolazione. Dei 2.500 rom censiti dal Comune nel 2012², 2.300 vivono insediati in campi, regolari o non autorizzati, che esistono da più di 5 anni e la cui presenza è ormai consolidata sul territorio³. I campi sono stati collocati in prevalenza nelle zone periferiche della città e “non permettono il raggiungimento di un livello adeguato di integrazione sociale, di mantenimento del lavoro e di frequenza scolastica, di rispetto della legalità”⁴. Ciononostante, sono la soluzione abitativa maggiormente diffusa tra la popolazione RSC residente in città. Le origini della situazione attuale risalgono al 1968. In quell'anno, l'Amministrazione Comunale decide di concentrare su un'unica area le famiglie rom e sinti che risiedevano da tempo nel territorio comunale. Nasce così in via Negrotto il primo “campo nomadi” d'Italia. Le famiglie vengono concentrate in uno spazio di 10.000 mq. e a ciascuna viene assegnata, a tempo illimitato, una piazzola con roulotte e bagni in comune. L'idea del campo, dello “spazio ricettivo all'aria aperta”⁵ nasce quindi come soluzione abitativa a lungo termine. Negli anni successivi, l'Amministrazione Comunale decide di rispondere ai nuovi insediamenti di famiglie rom e sinti, che si andavano consolidando sul territorio, con la medesima modalità, ovvero adibendo aree specifiche per la residenza della famiglie, allestite con la stessa logica strutturale. Sorgono così i campi di via Bonfadini (1987), via Martirano (1987), via Idro (1989), destinati a tre gruppi di famiglie rom harvata e abruzzesi presenti sul territorio cittadino dagli anni '60⁶. Nel 1984 nasce anche l'Ufficio Nomadi, a cui viene attribuito il compito di monitorare la presenza di rom e sinti sul territorio cittadino, gestire le aree sosta comunali, promuovere l'interazione e l'integrazione dei cittadini rom sul territorio⁷. Inizia quindi a delinarsi una modalità di intervento che trova legittimazione e slancio nella legge regionale del 1989⁸ che esorta i Comuni ad individuare aree per i campi di sosta e i campi di transito per favorire la sedentarizzazione di rom e sinti. Nonostante la normativa autorizzi i comuni a “realizzare altresì progetti di zone residenziali intese a favorire la sedentarizzazione dei rom”⁹, l'allestimento di campi sosta resta l'unica risposta politica ai bisogni abitativi dei rom, sinti e camminanti a Milano. In questa legge, l'assunto che i rom siano tradizionalmente nomadi o seminomadi sembra condizionare l'Amministrazione nell'individuazione di risposte politiche efficaci, determinando un diverso - e diseguale - riconoscimento del diritto all'abitare dei rom. Tra il 2000 e il 2004 vengono istituiti tre nuovi campi per rom harvata italiani: il campo di via Chiesa Rossa, il campo di via Rogoredo e il campo di via Impastato. Nel frattempo, la presenza di rom migranti comincia ad assumere un certo rilievo¹⁰. Accanto ai campi regolari e nelle periferie della

¹ Il capitolo è il risultato della riflessione congiunta delle due autrici. Donatella De Vito è l'autrice dei paragrafi “Introduzione”, “Gli interventi socio-educativi” e “Note conclusive”. Manuela Tassan è l'autrice dei paragrafi “La struttura dei costi”, “Le spese per allestimento aree, dotazione di infrastrutture, manutenzione e gestione sociale”, “I progetti di superamento del campo”.

² Progetto Rom ,Sinti e Camminanti 2012-2015, *Linee guida di proposta del Comune di Milano*, 6 Luglio 2012.

³ Ibid, p. 6.

⁴ Ibid, p. 13.

⁵ Lg. Reg. 77 del 1989, Regione Lombardia.

⁶ Consiglio regionale della Lombardia, 2008, *Rom e sinti in Lombardia: alcuni tratti distintivi della cultura, dell'istruzione e del lavoro. Quaderno di documentazione*.

⁷ Intervista a Giorgio Bezzecchi dell'Opera Nomadi di Milano e consulente dell'Ufficio Nomadi dal 1990 al 2006.

⁸ Lg. Reg. n. 77/89.

⁸ Ibid, t. II, art 3.

¹⁰ *Rapporto nazionale sui rom e sinti in Italia*, 2012.

città iniziano a svilupparsi altre soluzioni abitative, in genere all'insegna della provvisorietà o dell'abusivismo, rispetto alle quali l'Amministrazione comunale non riesce ad elaborare risposte efficaci. Nel tempo, l'organizzazione degli insediamenti temporanei tende a fare diventare permanenti soluzioni che dovrebbero essere provvisorie, istituendo spesso "grandi contenitori difficili da controllare e gestire, e obbligando alla convivenza forzata gruppi a volte tra loro ostili"¹¹. Il più grande, tra questi "contenitori", si trovava nell'area di via Barzaghi/via Triboniano, dove negli anni erano confluiti un grande numero di rom provenienti dai paesi balcanici e dalla Romania. Nel 2001 questo campo viene sgomberato e le famiglie residenti riallocate, in parte nel nuovo campo in via Novara, in parte in tre nuove aree sempre nei pressi del campo esistente¹².

La situazione precipita a fine 2006, con l'incendio del campo di Triboniano/Barzaghi. Alla necessità di rispondere ai bisogni abitativi dei rom, l'Amministrazione risponde risanando e riallestendo le tre aree per permettere l'inserimento di circa 600 persone. Sulla scia del crescente allarme sociale, alimentato dalla stampa e dagli stessi politici locali, il Comune decide anche di cambiare il modello di gestione del campo, istituendo un presidio di vigilanza e un presidio sociale. Per governare il campo, l'Amministrazione propone anche un nuovo strumento, il Patto di Socialità e Legalità, ovvero un accordo volto a regolare le possibilità di permanenza al campo, subordinandole al rispetto di alcune regole. Il patto, di fatto, cambia le condizioni di permanenza dei rom nel campo: il diritto all'abitare non viene più garantito a tempo indeterminato, ma viene subordinato al rispetto di alcune regole¹³. Presentato dal sindaco Moratti come strumento in grado di incidere sul tasso di criminalità dei rom, nel 2007, il patto viene esteso a tutti i campi comunali, anche a quelli assegnati a tempo indeterminato, generando un dibattito che si è poi esteso a livello nazionale¹⁴. La prospettiva securitaria adottata dalle politiche comunali ha raggiunto il suo apice con la dichiarazione dello Stato di Emergenza, nel maggio 2008, quando la presenza dei rom in Italia viene definita una *minaccia* per la pubblica sicurezza, e i Prefetti - nella veste di Commissari Speciali - vengono chiamati a gestirla. Questa prospettiva conduce - e legittima - le autorità milanesi ad incrementare le risposte politiche basate sulla sicurezza e a sviluppare misure di contrasto di una presenza percepita ormai come una minaccia. Vengono disposte misure nuove, speciali: tutti i campi regolari vengono monitorati, sorvegliati. I residenti vengono censiti. Lo stato di emergenza autorizza continui sgomberi nei campi abusivi¹⁵, molti dei quali non rispettano gli standard internazionali¹⁶. È in questo contesto che il Comune di Milano, sulla spinta dei fondi stanziati per l'emergenza - il cosiddetto Piano Maroni - , comincia a parlare di definitivo "superamento" dei campi, rivedendo a tale scopo l'indirizzo dato alle politiche per l'inclusione sociale e abitativa dei rom.

2. La struttura dei costi

La ricostruzione dei costi sostenuti per interventi e progetti indirizzati alla popolazione rom da parte del Comune di Milano è stata articolata a partire dall'idea che fosse necessario confrontarsi con i differenti strumenti che un'amministrazione pubblica ha a disposizione per l'allocazione dei

¹¹ Relazione al rendiconto del Comune di Milano 2006, citato in Consiglio regionale della Lombardia, aprile 2008; Consiglio regionale della Lombardia, 2008, *Rom e sinti in Lombardia: alcuni tratti distintivi della cultura, dell'istruzione e del lavoro. Quaderno di documentazione.*

¹² Ibid.

¹³ Commissario per l'emergenza nomadi in Lombardia, *Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano.*

¹⁴ Redattore sociale, 12 gennaio 2007, *Il governo vuole un "patto" con i nomadi.*

¹⁵ Da gennaio 2010 a maggio 2011 sono stati effettuati circa 300 sgomberi. Si veda: ERRC, *Factsheet on the state of emergency in Italy*, 26 marzo 2013.

¹⁶ Amnesty International, *Rapporto annuale 2012*, disponibile su: <http://rapportoannuale.amnesty.it/2012>.

fondi nei rispettivi settori di intervento, in particolare, i documenti di programmazione economica, i rendiconti, le delibere di Giunta e le determine dirigenziali. Abbiamo inoltre considerato l'attribuzione di fondi statali, soffermandoci in particolare sul Piano Maroni, approvato in occasione dell'“Emergenza Nomadi” dichiarata nel 2008. Infine, un interlocutore essenziale per tracciare un quadro delle progettualità messe in campo dal Comune di Milano è stato l'Ufficio Nomadi. Quest'ultimo afferisce alla Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura e ci ha fornito informazioni sul quadro finanziario del suddetto Piano Maroni e sulla ripartizione delle competenze relative ai rom nelle diverse Direzioni del Comune.

Seguendo le indicazioni ricevute dall'Ufficio Nomadi, le principali Direzioni a cui abbiamo fatto riferimento per ricostruire l'allocazione degli stanziamenti per le politiche indirizzate ai rom sono state le seguenti:

- Direzione Tecnica (Area Servizi al Territorio) per la gestione dei campi a livello di allestimento aree, dotazione di infrastrutture e spese di manutenzione straordinaria;
- Direzione Sicurezza Urbana e Coesione Sociale, a cui afferisce la Polizia Locale, per la gestione degli interventi di sgombero;
- Direzione Politiche Sociali e Cultura della Salute (Area Servizi al Cittadino) per gli interventi di inserimento socio-abitativo.

L'obiettivo che ci siamo preposti nel corso della ricerca è stato, in primo luogo, quello di analizzare i dati desumibili dai Piani Esecutivi di Gestione (P.E.G.) e dalle Relazioni al Rendiconto tra il 2005 e il 2011 per poi metterli a confronto. Il P.E.G. costituisce un documento programmatico volto ad individuare con cadenza annuale gli obiettivi operativi dell'Amministrazione Comunale, stabilendo al contempo la relativa copertura finanziaria. In questa prospettiva rappresenta un documento importante perché permette di individuare le priorità gestionali di un'Amministrazione e l'investimento economico stanziato per la loro implementazione. D'altro canto, per la sua stessa natura di documento programmatico, gli stanziamenti previsti possono essere modificati in itinere. Per questo risulta essenziale confrontare i P.E.G. con i bilanci a consuntivo, che nell'amministrazione pubblica vengono definiti rendiconti. Prima di chiarire meglio questo punto, è opportuno però fare un passo indietro ed evidenziare i problemi emersi sin dall'analisi dei P.E.G..

A livello metodologico abbiamo ritenuto opportuno considerare rilevanti per il nostro lavoro solo gli stanziamenti in cui venisse fatto esplicito riferimento alla categoria “rom/nomadi”. L'unico capitolo di spesa in cui nel P.E.G. del 2005 vengono citati esplicitamente i cosiddetti “nomadi” è l'Intervento 03 - Settore 51 - Cap. 3763 A. N. 11, denominato *Interventi diversi a favore dei nomadi*, afferente al Settore Servizi Sociali per Adulti. Questa voce di spesa si ritrova nel P.E.G. del 2006, mentre assume denominazioni diverse a partire dagli anni seguenti. Nei P.E.G. 2007 e 2008 il Cap. 3763/11 assume la più generica dicitura *Interventi diversi a favore di adulti in difficoltà*. Nei P.E.G. 2009, 2010, 2011, invece, viene definita *Interventi diversi a favore di persone senza fissa dimora*. La seguente tavola mostra come vi sia stato un evidente incremento delle spese preventivate per il cap. 3763/11 nel 2010, ma il concomitante cambio di denominazione del capitolo rende impossibile stabilire con esattezza la percentuale di fondi specificamente preventivata per i cosiddetti “nomadi”. La successiva richiesta inoltrata agli uffici competenti di poter visionare le voci di spesa scorporate ad un maggior livello di dettaglio ha ottenuto esito negativo.

Tavola n. 1 – Impegni di Spesa per anni 2005-2011 sul capitolo di spesa: Intervento 03 settore 51Cap. 3763, A.N. 11. Valori in euro.

Anni	Capitolo di spesa: Intervento 03 settore 51Cap. 3763, A.N. 11 valori in euro
2005	400.000,00
2006	400.000,00
2007	530.000,00
2008	530.000,00
2009	400.000,00
2010	750.000,00
2011	550.000,00
TOTALE	3.560.000,00

Fonti: PEG 2005, p. 766; PEG 2006, p. 778; PEG 2007, p. 850; PEG 2008, p. 926; PEG 2009, p. 885; PEG 2010, p. 132; PEG 2011, p. 67

Un altro fondamentale problema emerso nella conduzione della ricerca è stata la sostanziale incomparabilità di P.E.G. e rendiconto. Solo una perfetta corrispondenza tra le categorie usate nel P.E.G. e quelle ravvisabili nel rendiconto può infatti dare un'idea precisa e accurata di quanto sia stato effettivamente speso rispetto a ciò che era stato preventivato. I rendiconti, purtroppo, tendono invece ad accorpate ulteriormente le voci di spesa in categorie piuttosto standardizzate tra i diversi settori (es: personale; acquisto di materie prime e/o beni di consumo; prestazioni di servizi; utilizzo di beni di terzi; trasferimenti; ecc.). Date queste premesse, l'analisi dei rendiconti annuali non ha reso possibile ricostruire le spese effettivamente sostenute "per" i rom.

Nemmeno l'analisi delle relazioni al rendiconto ha dato i risultati sperati. Come chiarito dal personale della Direzione Bilancio che ha seguito la pratica, la relazione al rendiconto è un documento che non prevede l'espressione di voci di costo, ma ha piuttosto l'obiettivo di relazionare in forma "discorsiva" le attività svolte. I documenti visionati, infatti, si limitano a descrivere - sebbene in maniera talvolta anche piuttosto dettagliata - le attività svolte dalle diverse Direzioni, ma sono privi di riferimenti a specifici stanziamenti per i "nomadi", eccetto qualche rara eccezione, di seguito riportata con riferimento ad anni specifici.

Prospetto n. 1 - Spese a consuntivo. Anni 2005-2006		
Anno	Tipologia di intervento	Costo
2005	Gestione dei campi e altre attività quali: le borse di studio, le convenzioni con cooperative sociali e Opera Nomadi per il coordinamento delle mediatrici culturali	400.000,00
2006	Gestione dei campi e per le altre attività quali: borse di studio, convenzioni con cooperative sociali, Caritas e Opera Nomadi per il coordinamento delle mediatrici culturali	412.000,00

Fonte: Relazione al rendiconto Comune di Milano, 2005, p. 308; Relazione al rendiconto Comune di Milano, 2006, p. 154

Pur non essendo propriamente ascrivibili ai soli rom, nel 2008 spiccano, inoltre, le spese sostenute in "conto capitale"¹⁷ da parte del Servizio Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona - Immigrazione e Nomadi per l'acquisizione di beni immobili per un importo pari a ben 4.000.000,00 euro.

A seguito della "Emergenza Nomadi" dichiarata nel 2008, vengono infine stanziati per Milano 13.115.700,00 euro - nell'ambito del cosiddetto Piano Maroni - la cui analisi specifica sarà oggetto dei prossimi paragrafi.

¹⁷ Relazione al rendiconto 2008, p. 187. Le spese in conto capitale rappresentano gli investimenti fatti dall'ente pubblico, dall'acquisizione di beni mobili e/o immobili alla realizzazione di nuove opere, alla manutenzione di opere esistenti, ecc.

Per quanto riguarda, invece, le delibere di Giunta e le determine dirigenziali, le richieste formali e informali di accesso agli atti inoltrate alla Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute, alla Direzione Sicurezza Urbana e Coesione Sociale e alla Direzione Tecnica non hanno dato alcun esito, sebbene con motivazioni diverse:

- La Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura ha respinto la domanda appellandosi sia all' "art. 2, comma 2 e 3 del vigente regolamento per la disciplina di accesso ai documenti amministrativi del Comune di Milano, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 36 del 2010" che afferma che il diritto di accesso è definito come il diritto "di tutti coloro che abbiano un interesse concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata", sia all'art. 5 del suddetto regolamento che impone di non prendere in considerazione "domande con indicazioni generiche".
- La Direzione Sicurezza Urbana e Coesione Sociale, attraverso l'Ufficio Problemi del territorio ha sottolineato come gli interventi di sgombero attuati dalla polizia locale non abbiano comportato la produzione di specifiche delibere in quanto considerati "interventi ordinari".
- La Direzione Tecnica ha invece ritenuto opportuno non dare alcun riscontro alle domande inoltrate né per via formale (neppure dopo sollecito), né per via informale (email).

3. Le spese per allestimento aree, dotazione di infrastrutture, manutenzione e gestione sociale

Per comprendere la specificità del modello gestionale messo a punto nel contesto milanese nel periodo preso in esame, è opportuno premettere che vi è stata una netta distinzione tra la piccola manutenzione *ordinaria* dei campi, da una parte, e l'allestimento aree, la dotazione di infrastrutture e le spese di manutenzione *straordinaria*, dall'altra. Per quanto riguarda il primo aspetto, l'impronta essenziale è stata data dalle progettualità attivate dal Settore Servizi per Adulti in Difficoltà insieme all'Ufficio Nomadi. Le altre competenze, invece, afferiscono alla Direzione Tecnica a cui abbiamo perciò richiesto la relativa documentazione. L'assenza di qualsiasi tipo di riscontro da parte di quest'ultima, nemmeno dopo formale richiesta di accesso agli atti, non ci ha permesso di ricostruire in maniera puntuale questo settore di spesa.

Nel triennio 2004/2006, le attività di custodia e la *piccola manutenzione ordinaria* dei campi di sosta comunali è stata affidata a cooperative sociali formate da alcuni rom italiani in essi residenti - la *Laci Buti* (via Idro), la *Romano Drom* (via Impastato), la *Nevi Bait* (via Chiesa Rossa) - per uno stanziamento annuale pari a 170.000 euro¹⁸. Nei campi esse svolgevano attività di piccola manutenzione del verde, del sistema fognario e delle strutture polifunzionali presenti all'interno di alcuni campi milanesi¹⁹. Dalla Relazione al Rendiconto del 2006 apprendiamo invece che da questo tipo di modello gestionale sono state escluse le aree abitate da popolazione di cittadinanza straniera: i tre campi comunali di via Triboniano 110 e 112 e di Via Barzagli, e il campo Via Novara, abitato da rom macedoni e kossovari, del cui coordinamento era incaricata la Fondazione Caritas²⁰. Il prospetto 2 sintetizza la situazione, nel 2006, dei campi abitati da persone con cittadinanza straniera.

¹⁸ Comune di Milano, 31 ottobre 2007, Modello B - *Elenco dei principali interventi realizzati nel settore dell'integrazione sociale degli immigrati nel triennio 2004-2006*.

¹⁹ Intervista a Giorgio Bezzecchi, Opera Nomadi Milano.

²⁰ Relazione al Rendiconto 2006, p. 154.

Prospetto n. 2 – Campi con residenti stranieri	
Campo di via Triboniano 112 – realizzato nel 2001	Rom harvati
	48 persone
Campo di via Triboniano 110 –realizzato nel 2001	Rom romeni
	170 persone
Campo di via Barzaghi – realizzato nel 2004 e in seguito ampliato	Rom romeni
	130 persone
Campo di via Barzaghi /roulottes – area in via di definizione	Rom romeni
	250 persone
Campo di via Novara 253 – realizzato nel 2001	Rom kossovari
	116 persone
	Rom macedoni
	117 persone

Fonte: Relazione al Rendiconto 2006, p. 154

A seguito dell'incendio avvenuto a Triboniano/Barzaghi, l'8 marzo 2006, negli ultimi mesi dell'anno è stato avviato un lavoro di riqualificazione di queste aree di cui non è stato possibile ricostruire ufficialmente i costi. Gli interventi di risanamento sono stati i seguenti: bonifica da parte dell'Amsa²¹; urbanizzazione della cosiddetta "area 1" (campo preesistente realizzato nel 2001) e posizionamento di 33 moduli abitativi; ampliamento dell'"area 2" (campo preesistente di via Barzaghi) e posizionamento di 15 moduli abitativi; urbanizzazione dell'"area 3" "dove verranno posizionate roulotte per 250 persone" poiché considerata "area provvisoria destinata ad esaurirsi rapidamente"²².

Nel 2007, dopo il nuovo incendio del 31 dicembre 2006, il campo di Triboniano viene dato in gestione alla Fondazione Casa della Carità che, operando "in collaborazione con gli uffici comunali e con la Polizia Locale", costituisce un "Presidio Sociale e di Sicurezza" con lo scopo di garantire "interventi di controllo del rispetto, da parte delle famiglie rom, delle Regole di Funzionamento delle aree abitative approvate dalla Giunta Comunale e del Patto di Legalità e Socialità sottoscritto dai capofamiglia che li impegna a scolarizzare i figli, svolgere una regolare attività lavorativa, denunciare ogni forma di illegalità all'interno dell'area abitata"²³.

La valutazione positiva data dall'Amministrazione Comunale dell'esperienza di Triboniano porta ad estendere tale formula gestionale agli altri campi regolari. Per il periodo compreso tra il primo febbraio 2008 e il 31 gennaio 2011, viene quindi stabilito "l'affidamento della gestione sociale e di interventi di piccola manutenzione delle aree abitative comunali per cittadini di origine rom e sinti"²⁴ a soggetti del terzo settore, attraverso un apposito bando di gara.

Di seguito riportiamo il prospetto del *Capitolato Speciale d'Appalto*.

²¹ Azienda Milanese Servizi Ambientali. Si occupa della raccolta rifiuti.

²² Relazione al rendiconto 2006, p. 155.

²³ Relazione al rendiconto 2007, p. 112.

²⁴ Capitolato speciale d'appalto – R. D.A. 03PS/2008 Appalto N 1/2008. Affidamento del servizio di gestione sociale delle aree abitative comunali per cittadini di origine rom e sinti periodo dal 01/02/2008 al 31/01/2011. Lotti: 1,2,3,4., p. 3.

Prospetto n.3 - Appalto gestione campi sosta comunali			
	Caratteristiche delle aree abitative appaltate	Importo a base di gara	Ente gestore
Lotto 1	Via Idro 62 Rom harvati con cittadinanza italiana - 116 persone Via Bonfadini 39 Rom abruzzesi con cittadinanza italiana - 129 persone	210.000 euro	Casa della Carità (Idro) Padri Somaschi (Bonfadini)
Lotto 2	Via Martirano 71 Rom harvati e sinti piemontesi con cittadinanza italiana - 105 persone Via Negrotto 23 Rom harvati con cittadinanza italiana - 84 persone	210.000 euro	Cooperativa Azzurra
Lotto 3	Via Chiesa Rossa 351 Rom harvati con cittadinanza italiana - 178 persone Area abitativa di via Impastato 7 Rom harvati con cittadinanza italiana - 30 persone	210.000 euro	“Progetto A” in ATI (associazione temporanea di impresa) con Cooperativa Azzurra (ente capofila che si è aggiudicato la gestione dei Lotti 2 e 3)
Lotto 4	Via Novara 253 Rom con cittadinanza macedone - 104 persone Rom kossovari - 129 persone	210.000 euro	Consorzio Farsi Prossimo (Caritas) Coop. Intrecci come effettivo ente gestore
Totale		840.000 euro	

Fonte: Capitolato speciale d'appalto – R. D.A. 03PS/2008 Appalto N 1/2008. Affidamento del servizio di gestione sociale delle aree abitative comunali per cittadini di origine rom e sinti periodo dal 01/02/2008 al 31/01/2011. Lotti: 1,2,3,4., p. 4.

Secondo quanto riportato dal Capitolato, spetta ai presidi sociali “la gestione della manutenzione ordinaria degli impianti tecnologici delle aree intendendosi per ‘manutenzione ordinaria’ le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti. Per gli interventi sugli impianti di cui trattasi l’aggiudicatario dovrà rivolgersi ad imprese a ciò abilitate ai sensi della legge 46/90”²⁵. Come chiarito dai responsabili dei presidi che hanno accettato di farsi intervistare²⁶, nel concreto ciò ha significato occuparsi di interventi come, ad esempio, la derattizzazione, la disinfestazione, lo svuotamento delle vasche biologiche, gli interventi di spurgo, segnalando al Settore Tecnico Scuole e Strutture Sociali le problematiche più rilevanti, non gestibili in regime di ordinarietà. La mancata interlocuzione con tale Settore del Comune non ci ha permesso di ricostruire l’entità delle spese straordinarie e nemmeno le modalità di gestione dei costi riconducibili alle utenze di acqua e luce. Sulla base delle testimonianze dei gestori dei presidi e di un residente del campo di via Idro, che ha chiesto di rimanere anonimo, abbiamo appreso solo che sono frequenti situazioni di inadempienza nel pagamento delle suddette utenze. In mancanza di un allacciamento alla rete del gas, gli abitanti provvedono invece autonomamente all’acquisto di bombole. Durante il biennio gestito dai presidi, viene nel frattempo approvato il Piano Maroni, che stanZIA i seguenti importi in relazione all’aspetto più strettamente infrastrutturale:

²⁵ Ibid., p. 10.

²⁶ Fiorenzo De Molli (Casa della Carità), Valerio Pedroni (Padri Somaschi), Davide Castronovo (Progetto A), Elia Casella (Coop. Intrecci).

Prospetto n. 4 – Piano Maroni – Finanziamenti per interventi infrastrutturali e per la sicurezza. Valori in euro.	
Tipologia interventi	Importi
Interventi di riqualificazione, messa in sicurezza dei campi, abbattimento, rimozione strutture abitative	8.635.700,00 iva inclusa
Studio di fattibilità, predisposizione ed installazione del sistema di video sorveglianza	480.000,00

Fonte: Comune di Milano, Settore Adulti in difficoltà, senza data, Quadro finanziario Piano Maroni, Budget dettagliato attività proposte

Non avendo avuto riscontro dal settore tecnico, citiamo la delibera n. 1735/11.06.2010, a sua volta riportata nella Relazione al Rendiconto del 2010, per dare almeno un'idea, sebbene molto parziale, delle progettualità che si intendevano finanziare con questi fondi. A livello strutturale era stata approvata la ristrutturazione e la messa in sicurezza delle aree di Via Idro, Chiesa Rossa e Martirano²⁷, oltre alla chiusura di tutta l'area di Triboniano/Barzaghi e di via Novara su cui torneremo nel prossimo paragrafo. In realtà, il confronto con i responsabili dei presidi ha portato ad evidenziare come i lavori, anche laddove avviati, come nel caso di Chiesa Rossa, non siano a tutt'oggi giunti ad una conclusione definitiva, oltre ad aver subito numerosi ritardi e interruzioni.

4. Gli interventi socio-educativi

Negli anni 2004-2006, nella città di Milano erano presenti 11 campi sosta, per un totale di 1436 residenti, di cui 205 minori²⁸. Dai dati forniti dall'Ufficio Nomadi di Milano, in questi anni sono stati promossi tre progetti socio-educativi, finanziati e gestiti direttamente dall'Amministrazione Comunale, che illustriamo nel seguente prospetto:

Prospetto n. 5 – Interventi socio-educativi finanziati. Anni 2004-2006. Valori in euro.			
Titolo intervento	Destinatari	Area di intervento	Importo annuale speso in ambito socio-educativo
Inserimento di 10 mediatrici culturali nelle scuole primarie frequentate da alunni rom	300 minori	educativa	104.000
Interventi educativi a favore dei minori rom dei campi sosta	120 minori	educativa	50.000
Affidamento a cooperative sociali formate da rom delle attività di custodia, piccola manutenzione dei campi di sosta comunali	650 rom	gestionale	170.000
Totale			324.000

Fonte: Comune di Milano, ottobre 2007, Modello B cit

Gli interventi promossi dall'Amministrazione Comunale in ambito socio-educativo nel triennio 2004-2006 sono stati tre: l'affidamento a cooperative sociali formate da rom per la gestione di atti-

²⁷ Relazione al rendiconto 2010, p. 225.

²⁸ Consiglio regionale della Lombardia, 2008, *Rom e sinti in Lombardia: alcuni tratti distintivi della cultura, dell'istruzione e del lavoro. Quaderno di documentazione.*

vità di piccola manutenzione²⁹, l'inserimento di mediatrici socio-culturali nelle scuole primarie e la promozione di interventi di animazione sociale per i bambini dei campi. Se con il primo intervento l'Amministrazione mira a promuovere il coinvolgimento attivo dei rom nella gestione dei campi, attraverso il secondo essa aspira a dare impulso al protagonismo e alle capacità professionali di alcune donne rom, per favorire la scolarizzazione dei minori. L'attività di mediazione, avviata attraverso la stipula di una convenzione con l'Opera Nomadi di Milano³⁰, si propone di assicurare ai minori rom e sinti e alle loro famiglie una rete di servizi socio-educativi, e di supportare i processi e i percorsi di inserimento dei minori nelle scuole primarie.

Il progetto ha previsto l'impiego di 2 mediatrici culturali per campo, per un monte ore di 15/22 ore settimanali ciascuna. Le donne rom formate per implementare il progetto sono state impiegate per l'accompagnamento dei minori a scuola, per la gestione del servizio docce e colazioni attivato in alcune scuole milanesi e per attività di sostegno didattico a scuola e nel campo. Nonostante la normativa regionale³¹ preveda la necessità di promuovere interventi volti a favorire l'inserimento e la formazione professionale dei giovani e degli adulti, l'attività di mediazione scolastica nelle scuole primarie milanesi è stata l'unica azione continuativa promossa dall'Amministrazione Comunale in ambito socio-educativo per favorire l'inclusione sociale dei minori e dei giovani rom. Il progetto di mediazione scolastica nelle scuole primarie di Milano resta, nel concreto, l'unico intervento socio-educativo al quale il Comune ha garantito continuità sino al 2011, grazie alla erogazione di un finanziamento di 480.000 euro ricevuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali³². Nel triennio 2008-2011, l'Amministrazione Comunale cambia il modello di gestione dei campi: il controllo della sicurezza dei campi viene effettuato attraverso speciali presidi della polizia locale, mentre la gestione ordinaria dei campi viene affidata attraverso una gara d'appalto a enti gestori³³, che diventano i nuovi attori promotori dell'inclusione sociale dei rom. I presidi sociali - formati da un coordinatore, un operatore sociale, e due educatori³⁴ - vengono incaricati di accertare e segnalare all'Ufficio Nomadi i bisogni della popolazione rom e di promuovere interventi e percorsi di inserimento sociale e lavorativo per gli abitanti dei campi. A loro è affidato il compito di accompagnare le famiglie nell'educazione e nella scolarizzazione dei figli, nella cura della salute, nella formazione professionale dei minori, dei giovani, e degli adulti³⁵. Gli educatori, in particolare, vengono incaricati di monitorare i percorsi di scolarizzazione dei minori, favorendone la frequenza e l'effettivo inserimento a scuola, attraverso la promozione degli interventi sociali ed educativi³⁶. Il servizio di mediazione scolastica attivato nel triennio precedente, viene confermato nelle modalità e garantito attraverso la collaborazione diretta delle mediatrici con gli enti gestori dei campi. Ai presidi viene anche affidato un compito di controllo: quello di monitorare l'effettivo rispetto degli impegni sottoscritti dal capofamiglia nel Patto di Socialità e Legalità firmato con l'Amministrazione³⁷.

Dopo il varo del Piano Maroni, e con la necessità di liberare alcune aree interessate da Expo 2015³⁸, l'Amministrazione inizia a parlare di alleggerimento e superamento dei campi, anche comunali.

²⁹ Cfr. par 3.

³⁰ Relazione al rendiconto di gestione 2006, p. 22.

³¹ L.g.reg. 22/12/89, n. 77, art. 5 e art. 4.

³² Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Comune di Milano, 2008, Accordo per il finanziamento di un programma di interventi in materia di integrazione sociale destinati ai minori rom, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

³³ Vedi. tab 4.

³⁴ Capitolato speciale d'appalto, cit.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Scolarizzazione dei figli, svolgimento di attività lavorative, assenza di attività illecite e di presenze non segnalate, pulizia del campo.

³⁸ Intervista a Don Massimo Mapelli, coadiutore di presidenza e responsabile dell'area rom di Casa della Carità fino al 2012.

Vengono così stanziati fondi speciali per promuovere l'autonomia abitativa e lavorativa dei rom residenti nei campi e progettati interventi di supporto all'azione degli operatori dei presidi sociali per l'attivazione di percorsi di uscita dal campo, che vengono realizzati di concerto con l'Amministrazione e il Commissario per l'Emergenza Nomadi³⁹. Il seguente prospetto permette di mettere a fuoco i principali stanziamenti programmati all'interno del piano Maroni in ambito socio-educativo.

Prospetto n. 6 - Piano Maroni. Interventi sociali.		
Attività	Tipologia di spesa	Importo (in euro)
Accoglienza minori non-accompagnati*	Rette nelle strutture di seconda accoglienza	800.000,00
Consulenza orientativa, monitoraggio tirocini formativi e di orientamento	a) operatori della mediazione al lavoro;	300.000,00
	b) borse lavoro per i tirocinanti	400.000,00
Accompagnamento all'autonomia lavorativa e abitativa	a) fondo di garanzia Case	2.000.000,00
	b) presidi sociali	500.000,00
Totale		4.000.000,00

Fonte: Comune di Milano, Settore Adulti in difficoltà, senza data, Quadro finanziario cit.

* Questi fondi sono stati conteggiati perché i minori rom migranti sono stati equiparati ai minori stranieri. Il Comune ha quindi previsto fondi per l'accoglienza di minori non accompagnati. Nella realtà, non essendo sostanzialmente presenti minori rom non accompagnati non è stato possibile chiarire come questi fondi siano stati usati.

Per promuovere l'inserimento lavorativo degli adulti vengono potenziate le risorse a disposizione del CeLav⁴⁰, il Centro di Mediazione al Lavoro del Comune di Milano. L'incremento di risorse determina un notevole ampliamento dell'utenza⁴¹, anche se non riesce ad incidere positivamente sul livello di inclusione lavorativa dei rom: nonostante le 80 borse lavoro attivate, solo 6 rom sono assunti nel 2010⁴².

Sul fronte abitativo, invece, viene considerato prioritario sostenere "l'alleggerimento" di alcuni campi attraverso tre tipologie di intervento: l'allontanamento dai campi regolari - alcuni a seguito di accertamenti patrimoniali e penali -, l'avvio di progetti di rimpatrio e la progettazione di percorsi di uscita dai campi, che daranno vita a forme di finanziamento specifiche, illustrate nel paragrafo seguente.

5.1 progetti di "superamento" del campo

Nel quadro dei fondi stanziati per il Piano Maroni si prevede, attraverso la delibera n. 1735/2010⁴³, la chiusura delle 4 aree di via Triboniano/Barzaghi e dell'area di via Novara, anche a causa dell'interesse a un loro utilizzo per Expo 2015. Si stabilisce inoltre la trasformazione di via Idro in un'area di sosta temporanea. Secondo la relazione al rendiconto del Comune di Milano del 2010, i progetti di uscita dalle aree di sosta hanno coinvolto 83 nuclei familiari (risultavano 34 i progetti approvati

³⁹ Ibid.

⁴⁰ In Intervista a Don Massimo Mapelli, cfr nota 43.

⁴¹ Incremento del 55% sul 2008, in Relazione al Rendiconto 2010, p. 226.

⁴² Ibid.

⁴³ Menzionata nella Relazione al Rendiconto 2010, p. 225.

al 31/12/2010)⁴⁴.

Secondo i dati diffusi da Casa della Carità, nel gennaio 2007 - anno in cui prende in carico la gestione sociale di Triboniano - l'insediamento "ospitava 537 persone. Nel maggio 2010, alla firma del piano Maroni per 'l'alleggerimento dei campi', le famiglie presenti erano 109, per un totale di 502 abitanti"⁴⁵. Questi i dati relativi alle soluzioni prospettate per l'uscita dal campo, chiuso definitivamente il 30 aprile 2011, a ridosso delle elezioni comunali:

Prospetto n. 7 – Percorsi di uscita da Triboniano/Barzagli	
Soluzioni abitative	Destinatari
Casa in affitto privato	9
Acquisto casa con mutuo	1
Casa Aler - regolare graduatoria *	8
Casa Aler - esclusa da graduatoria data in locazione alla Casa della carità	19
Appartamento Casa della carità	1
Rientro assistito in Romania	48
Appartamento Associazione Nocetum	1
Totale	87

* Nota: Azienda Lombarda Edilizia Residenziale. Denominazione in attuazione della legge della Regione Lombardia n. 13 del 1996 che ha trasformato in azienda vera e propria gli Istituti Autonomi Case Popolari: <http://www.aler.mi.it/interne.aspx?codice=3> – ultimo accesso in data 10/06/2013.

Non essendo stato possibile ricostruire i fondi stanziati per questi interventi attraverso fonti documentarie ufficiali, riportiamo la ripartizione dei costi illustrata da Fiorenzo De Molli, responsabile del presidio di Casa della Carità a Triboniano, in occasione dell'intervista che ci ha concesso per lo svolgimento della ricerca.

Prospetto n. 8 – Fondi del Piano Maroni per percorsi di uscita dal campo Triboniano/Barzagli		
Tipologia di intervento prevista	Contributo massimo ottenuto per nucleo familiare	di cui:
Ricerca di casa in Italia per locazione a prezzi di mercato o per acquisto in edilizia privata	8.400	3.000 € una tantum
		450€ per 12 mensilità quale contributo al mutuo o all'affitto
Case Aler (affitto calmierato)	4.140	1.500 € una tantum
		220€ per 12 mensilità quale contributo all'affitto
Rimpatrio assistito in Romania	15.000	

L'intervista ad Elia Casella, responsabile del presidio di via Novara per il periodo 2008-2011, ha confermato il quadro tracciato dal responsabile di via Triboniano, a partire innanzitutto dal contributo di 8400 euro a "nucleo familiare", espressione con cui si intendeva la famiglia formata da genitori e figli e non il contesto familiare "allargato". Come precisato da Casella, la possibilità di usufruire di alloggi Aler è stata il risultato di una contrattazione con il Comune nata dall'esigenza di prospettare soluzioni alternative per le famiglie più fragili, senza reddito o con reddito troppo basso. Nel caso di via Novara, Aler ha fornito 5 appartamenti che non era più in grado di utilizzare per-

⁴⁴ Relazione al Rendiconto 2010, p. 225.

⁴⁵ Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriani", *La Casa della carità e i rom. Il presidio sociale di via Triboniano; L'esperienza di Pioltello* <http://www.casadellacarita.org/flex/cm/pages/ServeAttachment.php/L/IT/D/5%252F4%252F7%252FD.b35d2389c73c8977e89f/P/BLOB%3AID%3D38> – ultimo accesso in data 05/06/2013.

ché da ristrutturare. Dal momento che il Piano Maroni prevedeva anche la possibilità di destinare una quota dei fondi stanziati per la ristrutturazione di appartamenti per famiglie rom che accettavano di abbandonare i campi, si è proceduto in tal senso, stanziando un massimo di 20.000 euro ad appartamento. Pagando la retta più bassa, l'ente gestore del presidio avrebbe avuto garantito un contratto di 4 anni da utilizzare con le famiglie del campo. A partire dal 2011, a lavori ultimati, cinque famiglie hanno cominciato gradualmente ad entrare nelle case, stipulando dei contratti di accoglienza temporanea per un anno, dando così luogo ad una sorta di *housing* sociale.

Nel quadro degli interventi previsti nell'ambito del piano Maroni, si è cercato inoltre di ripensare anche le iniziative già in corso volte a favorire l'inclusione abitativa, come nel caso del progetto *Dal campo al villaggio e all'abitazione* al fine di "operare nell'ambito di un unico progetto relativo ad una ridefinizione/riqualificazione dei 'campi nomadi'"⁴⁶.

Finanziato nel 2008 attraverso la stipula di una Convenzione con il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, questo progetto aveva tra i suoi obiettivi il miglioramento delle "condizioni igienico-sanitarie degli insediamenti rom", la dotazione di "una situazione alloggiativa con standard superiori o analoghi a quelli di un'abitazione definitiva" e la "creazione di un turn-over all'interno dei campi di sosta comunali, al fine di dare ospitalità a nuove famiglie in lista d'attesa"⁴⁷.

Di seguito riepiloghiamo gli interventi preventivati⁴⁸:

Prospetto n. 9.1 – Progetto dal Campo al Villaggio alla Città. Attività previste		
Destinatari	Principali attività	Durata
24 famiglie rom di nazionalità romena attualmente ospitate nei campi di via Triboniano e via Barzaghi	Ristrutturazione di n.4 alloggi demaniali e di un locale per attività di integrazione e di studio per i minori rom	18 mesi
	Acquisizione e collocazione di 20 prefabbricati delle dimensioni di circa 40/50 mq. Cadauno con relative opere di urbanizzazione	
	Acquisto di arredi per tutte le unità abitative	
	Interventi educativi e di promozione sociale	
	Monitoraggio e validazione del modello operativo	

Prospetto n. 9.2 – Progetto dal Campo al Villaggio alla Città. Finanziamenti. Valori in euro		
Finanziamento del Ministero della Solidarietà Sociale (Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati – anno 2007)	Cofinanziamento Comunale	Finanziamento totale del progetto
750.000,00	335.000,00 di cui 90.000 quale valorizzazione delle risorse umane	1.085.000,00

⁴⁶ Relazione al rendiconto 2009, p. 189.

⁴⁷ Settore Servizi per Adulti in Difficoltà del Comune di Milano, Modello C- Scheda Analitica di Progetto.

⁴⁸ Settore Servizi per Adulti in Difficoltà del Comune di Milano, Modello C- Scheda Analitica di Progetto. Le tabelle sono state costruite a partire dai documenti del progetto forniti dall'Ufficio Nomadi.

Prospetto n. 9.3 – Progetto dal Campo al Villaggio alla Città. Dettaglio delle spese previste.			
Dettaglio Spese Previste	I Annualità	II Annualità	Totale progetto
Spese per immobili – Ristrutturazione alloggi	225.000,00	-	225.000
Attività di monitoraggio e validazione del modello	10.000	5.000	15.000
Acquisto prefabbricati con annesso opere di urbanizzazione	630.000	-	630.000
Acquisto arredi per alloggi e prefabbricati	125.000	-	125.000
Totale Acquisti beni e servizi	990.000	5000	995.000
Totale Risorse Umane (direttamente riconducibili alle azioni progettuali)	60.000	30.000	90.000
Totale spese dirette di progetto	1.050.000	35.000	1.085.000

Dalle relazioni al rendiconto del 2010 e del 2011 è facile però evincere che il progetto nel corso del tempo ha evidentemente cambiato le sue finalità, rispondendo alle nuove priorità del Piano Maroni. I fondi stanziati hanno dunque portato, almeno fino alla fine del 2011, alla ristrutturazione di 4 appartamenti “individuati tra quelli confiscati alla mafia, che verranno utilizzati come strutture di transizione nei progetti di integrazione e autonomia per i nuclei familiari che lasceranno le aree di sosta.”⁴⁹

6. Note conclusive

All'interno del quadro nazionale delineato da questa ricerca, il caso di Milano si contraddistingue per le criticità rilevate nella fase di raccolta dati, resa problematica da due aspetti principali: la mancanza di trasparenza di alcuni prospetti programmatici prodotti a partire dal 2006⁵⁰ e dall'organizzazione del sistema di gestione dei diversi interventi promossi per i rom a Milano. Nel periodo preso in analisi, i campi, così come gli interventi promossi a favore dei Rom e dei Sinti a Milano, hanno interessato tre settori dell'Amministrazione Comunale⁵¹, che hanno risposto in modo diverso alle richieste di accesso ai dati effettuate all'interno di questa ricerca, determinandone in parte esiti e contenuti. Se il rifiuto alla richiesta di accesso alle delibere dirigenziali ha riguardato tutti i settori di intervento interessati dalla ricerca, le richieste di accesso ad atti e fonti hanno ricevuto una risposta diversa a seconda dell'intervento, del settore e dell'interlocutore amministrativo interessato. Tuttavia, se l'Ufficio Tecnico del Comune di Milano non ha risposto alle numerose richieste di accesso ai dati, impedendo così di delineare un quadro esaustivo dei costi di allestimento, gestione e manutenzione ordinaria e straordinaria dei campi, la Direzione alle politiche Sociali del Comune di Milano ha fornito, attraverso l'Ufficio Nomadi di Milano, informazioni e documenti sugli interventi sociali promossi dall'Amministrazione Comunale all'interno dei campi, permettendoci di delinearne un quadro abbastanza preciso.

Nel periodo preso in analisi dalla ricerca, a Milano, si possono distinguere due modelli di gestione sociale dei campi: il primo, relativo agli anni precedenti al 2006, e il secondo, avviato nel 2007, che ha raggiunto il suo culmine nel 2008, con la dichiarazione dello stato di emergenza e l'approvazione del Piano Maroni.

⁴⁹ Relazione al rendiconto 2010, p. 225; Relazione al Rendiconto 2011, p. 217.

⁵⁰ I P.E.G. e le relazioni al rendiconto prodotte dal 2006 al 2010, cfr. pag. 4.

⁵¹ Direzione Tecnica per gli interventi di gestione, e manutenzione ordinaria e straordinaria dei campi, Direzione Adulti in Difficoltà per gli interventi di promozione sociale nei campi e Ufficio Tecnico Settore Sicurezza per gli interventi di sgombero e sorveglianza dei campi.

Nel primo periodo, il Comune di Milano ha implementato tre tipi di attività nei campi: un servizio di mediazione scolastica e sociale per i minori rom inseriti nelle scuole primarie dal costo di 104.000 euro l'anno, un progetto da 50.000 euro l'anno per interventi di animazione sociale per i bambini dei campi comunali⁵² e il sostegno a cooperative sociali rom, che vengono incaricate della gestione degli interventi di piccola manutenzione dei campi, per un totale di 170.000 euro l'anno. Nonostante in questi anni i tassi di dispersione scolastica ed esclusione lavorativa siano molto elevati tra gli abitanti dei campi⁵³, gli interventi promossi in questo periodo dall'Amministrazione Comunale sono prevalentemente finalizzati a promuovere la scolarizzazione dei minori inseriti nella scuola primaria, e a favorire forme di impiego e auto-impiego per gli adulti⁵⁴, per un costo complessivo annuo di 412.000 euro⁵⁵.

Il 2007 è un anno spartiacque, che segna il passaggio ad un modello organizzativo diverso. Cambiano gli attori e cambiano i ruoli che i diversi attori svolgono nella gestione della politica dei campi. Si accentua l'approccio securitario e si programmano interventi volti a garantire il controllo dei campi. Vengono impegnati 480.000 euro per l'installazione di un sistema di video-sorveglianza nei campi comunali, mentre il controllo sociale viene promosso attraverso l'azione di due attori diversi: i presidi della polizia locale, di cui non è stato possibile ricostruire il costo totale⁵⁶, e i presidi sociali, che divengono i nuovi attori incaricati della gestione dei campi, sia dal punto di vista della manutenzione ordinaria che dal punto di vista della promozione sociale. La spesa triennale è di 840.000 euro per la gestione di 7 campi, per un totale di spesa annuo di circa 280.000 euro. Questa cifra totale è parziale, in quanto non tiene conto di diverse voci di costo: il progetto di mediazione culturale per i minori rom inseriti nelle scuole primarie⁵⁷, rifinanziato nel triennio 2008-2011 attraverso uno stanziamento ricevuto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il costo di gestione del campo di via Triboniano⁵⁸, risanato e riallestito nel 2007, oltre al costo complessivo delle utenze e della raccolta rifiuti di tutti i campi comunali milanesi.

Oltre a questi fondi, nel 2008 vengono stanziati 1.050.000 euro per il progetto dal Campo alla Città, finalizzato alla sperimentazione di formule abitative alternative, volte a migliorare le condizioni di vita dei rom. Il progetto porta alla ristrutturazione di alcuni appartamenti per l'accoglienza temporanea delle famiglie rom provenienti dai campi e inizia a delinearsi un cambiamento di prospettiva nelle politiche promosse dall'Amministrazione Comunale che sembra andare di pari passo con il riconoscimento della necessità di dotare la città di una situazione alloggiativa con standard superiori a quelli dei campi. L'intento è quello di sperimentare forme abitative alternative, in grado di attivare una sorta di turn-over per l'uscita delle famiglie dai campi comunali. Inizia ad affermarsi l'idea di *superare i campi nomadi* attraverso la promozione di forme abitative alternative, e questo cambiamento di prospettiva, accanto alla necessità di liberare alcune aree interessate dal passaggio di Expo 2015⁵⁹, influenza anche la programmazione dell'utilizzo dei fondi del Piano Maroni, che vengono in parte impegnati per l'alleggerimento di alcuni campi comunali. Alla necessità di chiudere i campi regolari di via Triboniano e via Novara⁶⁰, l'Amministrazione risponde adottando una

⁵² Dal costo di 50.000 euro l'anno.

⁵³ Fondazione Ismu, a cura di M. Ambrosini, A. Tosi, *Vivere ai margini*, 2007.

⁵⁴ Questi interventi hanno promosso l'impiego di due mediatrici rom per campo, e l'impiego di 1-2 adulti per campo per le attività di manutenzione effettuate dalle cooperative.

⁵⁵ Relazione al rendiconto 2006 cft. in Consiglio regionale delle Lombardia, 2008, *Rom e Sinti in Lombardia: alcuni tratti distintivi della cultura, dell'istruzione e del lavoro. Quaderno di documentazione*.

⁵⁶ In quanto considerato all'interno delle attività ordinarie della polizia locale.

⁵⁷ Ministero del Lavoro, della Salute, delle Politiche Sociali, Comune di Milano 2008.

⁵⁸ Il costo del presidio di via Triboniano per gli anni 2008/2010 era di circa 200.000 euro. Intervista a Don Massimo Mapelli, responsabile area rom di Casa della carità fino al 2012.

⁵⁹ Sul campo di Triboniano deve passare una strada per Rho Fiera, accanto al campo di via Novara deve passare una rete idrica per Expo 2015, rif. Intervista a Don Massimo Mapelli, responsabile area Rom di Casa della Carità fino al giugno 2012.

⁶⁰ Ibid.

logica improntata alla ricerca di soluzioni abitative alternative al campo. La maggior parte delle soluzioni proposte alle famiglie che non accettano la soluzione del rimpatrio, sono infatti finalizzate all'inserimento in strutture abitative in grado di offrire standard simili a quelli di un'abitazione. Il fondo per le case istituito dall'Amministrazione nell'ambito del Piano Maroni⁶¹ permette infatti di dare alle famiglie rom in uscita dai campi un ventaglio di possibilità: si va dal sostegno economico per l'affitto o l'acquisto di un'abitazione sul mercato privato, all'inserimento in percorsi di uscita dal campo, che hanno previsto interventi in ambito lavorativo e abitativo. È interessante notare come, all'interno di questa sperimentazione, la prospettiva di superamento dei campi adottata dall'Amministrazione abbia assunto una valenza multidimensionale, che ha condotto all'implementazione di interventi in tre ambiti diversi: quello abitativo, quello lavorativo e quello sociale. All'interno del progetto di "alleggerimento" dei campi promosso dal Comune di Milano, il Piano Maroni prevede infatti uno stanziamento di 3.200.000 euro per interventi di promozione sociale, di cui: 2.000.000,00 di euro per l'area abitativa, 700.000,00 euro per l'area lavorativa e 500.000,00 euro per l'area sociale.

Nonostante i fondi stanziati in ambito lavorativo abbiano comportato risultati limitati rispetto alle richieste dei rom e alle necessità evidenziate dalle relazioni al rendiconto⁶² del Comune di Milano, essi costituiscono un precedente interessante, così come alcuni dei risultati promossi all'interno della sperimentazione relativa alla chiusura del campo di via Triboniano. Delle 79 famiglie in uscita dal campo di via Triboniano, 48 hanno accettato il rientro assistito in Romania, mentre 31 famiglie sono state accompagnate in percorsi di inserimento abitativo che hanno dato buoni risultati. Ad oggi, la maggior parte di queste famiglie vive in un appartamento di cui paga regolarmente l'affitto e/o le spese⁶³. Questo risultato, promosso attraverso lo stanziamento e l'utilizzo dei Fondi per la gestione dell' "Emergenza Nomadi" a Milano, lascia intravedere uno spiraglio interessante per le politiche a favore dei rom e sinti, che mostra come sia possibile promuovere politiche abitative alternative alla soluzione del campo, anche all'interno di un contesto normativo e politico condizionato dalle logiche dell'emergenza e della sicurezza.

⁶¹ Settore adulti in difficoltà, senza data, Quadro finanziario.

⁶² Si vedano le Relazioni al rendiconto del 2010. ⁶³ Rif. Intervista a Fiorenzo de Molli, responsabile del presidio di via Triboniano per Casa della Carità.

SUPERAMENTO DEI “CAMPI NOMADI”, UN OBIETTIVO PER TANTI SIGNIFICATI

Ulderico Daniele

Introduzione

In Italia, e nelle tre città oggetto di questo rapporto in particolare, l'obiettivo del superamento dei “campi nomadi” è divenuto ormai riferimento comune per tutti i soggetti coinvolti nella “questione rom”. Se ne fanno da tempo portavoce le associazioni e i movimenti impegnati nella promozione dei diritti dei rom, ma anche quei soggetti del terzo settore coinvolti nella gestione degli insediamenti. L'espressione si ritrova poi nelle dichiarazioni di amministratori e politici di quasi tutti gli schieramenti e, infine, appare fra gli obiettivi prioritari della Strategia Nazionale per l'Inclusione di rom, sinti e caminanti, il documento elaborato dall'UNAR che dovrebbe funzionare come stimolo e contenitore di nuove politiche locali.

Nei diversi utilizzi quest'obiettivo generale assume però forme e significati diversi.

Ad un primo livello, il superamento dei “campi nomadi” rimanda alla necessità di garantire ai rom livelli minimi di sicurezza, salute e decoro: la denuncia delle drammatiche condizioni di vita negli insediamenti, anche quelli gestiti dalle amministrazioni locali, è stata formulata e ampiamente documentata da numerose NGO italiane ed internazionali e molte istituzioni europee hanno sottolineato i fattori di rischio legati alle caratteristiche strutturali e alle condizioni in cui molti dei “campi nomadi”, soprattutto quelli più popolosi, versano. In questa accezione “umanitaria”, centrata sulla tutela dei diritti essenziali dei rom, il superamento è stato utilizzato anche da molti amministratori, compresi quelli provenienti da schieramenti di centrodestra, per motivare sgomberi e progetti di ricollocazione dei rom, come avvenuto a Roma per la chiusura di Casilino 900, La Barbuta e Tor de Cenci.

Ad un livello ulteriore, il superamento dei “campi nomadi” è stato evocato all'interno delle analisi sulla efficacia di questa politica. Quest'ottica, a cui il presente report contribuisce, confronta il dato delle spese sostenute dalle amministrazioni locali con i risultati ottenuti non più e non solo in termini di condizioni materiali di vita dei rom, ma in relazione ai processi di “integrazione” che le istituzioni, anche attraverso i progetti sociali nei “campi nomadi”, auspicavano. La diagnosi sull'inefficienza di questi interventi formulata all'interno della Strategia Nazionale appare in tal senso chiara e netta: “È un dato acquisito come la soluzione amministrativa del campo nomadi risulti ormai da decenni il modello di riferimento delle politiche abitative per RSC in Italia [...]. La politica amministrativa dei ‘campi nomadi’ ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell'esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa.” (p. 83)¹.

Un ultimo livello su cui si può interpretare il superamento dei campi nomadi è quello che si ricava dalle analisi scientifiche delle politiche² e che è stato esplicitato anche nella parte propositiva della Strategia Nazionale. In quest'ottica, il “campo nomadi” non viene pensato soltanto come uno strumento di intervento, ma come il perno di un sistema che in questi anni ha legato in maniera strettissima stereotipi su “nomadi” e “zingari” e interventi. Il superamento dei campi richiama allora la necessità di riconoscere le specificità dei singoli gruppi rom presenti nei vari contesti locali, valu-

¹ UNAR, *Strategia Nazionale per l'Inclusione di rom, sinti e caminanti*, 2012; consultabile sul sito www.unar.it.

² Tra gli altri si vedano in merito i seguenti contributi: Vitale, T. 2008, *Contestualizzare l'azione pubblica: ricerca del consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per rom e sinti*, in G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura), *I Rom e l'azione pubblica*, Teti Editore, Milano; Cerchi R. e Loy G., 2009, *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Ediesse, Roma; Bontempelli, S., 2012, *Le buone pratiche dell'abitare*, in *Rapporto Nazionale sulle buone pratiche di inclusione sociale e lavorativa dei rom in Italia*, Fondazione Soros, Bucarest.

tando le specificità del percorso migratorio, le competenze e le risorse di individui, famiglie e gruppi, nella prospettiva di politiche che siano sempre meno etnicizzate. Superamento dei campi significa anche l'abbandono di quella impostazione emergenziale e securitaria che ha contraddistinto la politica dei "campi nomadi", puntando invece, nel medio periodo, a sostenere attraverso interventi articolati su più livelli (lavoro, cittadinanza, scuola, salute) l'effettivo inserimento sociale dei rom e la loro piena autonomia.

Nella breve e necessariamente non esaustiva carrellata che segue intendiamo privilegiare tre esperienze in cui si è sperimentata quest'ultima accezione del "superamento dei campi nomadi". Non ricostruiremo storicamente l'emersione di alternative al "campo nomadi", né descriveremo le diverse soluzioni abitative approntate, dalle micro-aree all'autocostruzione, dai "villaggi rom" all'inserimento in abitazioni standard³. Ci soffermeremo invece su quei casi in cui l'intervento dell'amministrazione si è articolato su più livelli, collegando la questione dell'abitare al tema dei diritti e dell'inserimento sociale.

Le "Città Sottili" di Pisa

"Città Sottili" è il programma varato dalla Conferenza dei Sindaci della zona pisana nel 2002. Il programma, realizzato con finanziamenti provenienti dai singoli comuni e dalla Regione Toscana, si poneva l'obiettivo del superamento dei "campi nomadi" attraverso una serie di interventi diversificati, alloggi in affitto, edilizia popolare, auto-recupero, villaggio in muratura, e a lungo termine. Il progetto è terminato nel 2009, ma rimane comunque una delle iniziative più coraggiose e articolate su questo terreno⁴. Nel Documento di Programma firmato dalla Presidenza della Conferenza dei Sindaci si afferma che: "La costruzione di alternative credibili alla politica dei campi si basa su una lettura complessa del fenomeno e delle sue implicazioni. Praticamente tutti i rom che vivono sul territorio pisano, provenienti da Kosovo, Macedonia, Bosnia e Serbia, appartengono a gruppi che ormai da decenni non praticano più il nomadismo". Esplicita è anche la volontà di avviare un intervento non emergenziale: "Il programma avrà la durata di tre anni, nell'arco dei quali è realistico pensare che si troverà una soluzione abitativa per almeno l'80% della popolazione rom attualmente presente sul territorio comunale di Pisa, corrispondente a circa 500 persone"⁵. Altra caratteristica è stato il coinvolgimento, sin dall'inizio, di più livelli di amministrazione attraverso un Gruppo Operativo Interistituzionale formato dai Comuni, Provincia, Regione, Prefettura, ASL di zona e Ministero della Giustizia; infine, largo è stato anche il coinvolgimento del terzo settore.

Nei primi anni il progetto prese in carico 44 famiglie, 238 persone, che furono inserite in appartamenti presi in affitto dalle cooperative sociali e poi subaffittate; altre 8 famiglie, 47 persone, furono inserite in alloggi di edilizia popolare. Il campo di Coltano è stato trasformato in un "villaggio" di 17 unità abitative per altrettante famiglie.

Nonostante i ritardi nel raggiungimento degli obiettivi e la chiusura, il Rapporto Regionale 2009-2010 sulla situazione degli insediamenti toscani riporta due risultati significativi: il notevole aumento del numero delle persone in possesso del permesso di soggiorno dal 2002 al 2008 (+ 25% sul totale delle persone censite) e il numero consistente di rom che hanno ottenuto l'inserimento abi-

³ Un'ampia rassegna di esperienze si può trovare nella Strategia Nazionale (UNAR 2012); per una tematizzazione di alcune di queste esperienze si veda il saggio di Bontempelli (2012).

⁴ Si tratta anche di una delle iniziative più raccontate e analizzate; di particolare valore sono le ricostruzioni e le analisi critiche di Sergio Bontempelli (2012).

⁵ Le città sottili. Programma della città di Pisa con la comunità rom del territorio: verso la Conferenza di Servizi. Documento di Programma - 1.0 Versione del 16/11/02.

tativo (più del 55% delle persone inserite nel programma Città Sottili vivono oggi in alloggio)⁶. In merito ai costi, il programma operativo prevedeva una spesa, sui tre anni iniziali di progetto, di 2.922.000 euro tra fondi comunali e regionali⁷; 611.000 euro sono stati utilizzati per la costruzione del “Villaggio” e 880.000 euro per l'acquisto, ristrutturazioni e auto-recupero di immobili⁸; infine, secondo una stima dell'Assessore alle politiche sociali Macaluso i costi annuali di gestione del progetto si aggiravano attorno ai 200.000 euro l'anno⁹.

Le criticità principali segnalate da alcuni dei protagonisti e dai commentatori di questa vicenda consistono innanzitutto nell'isolamento dal tessuto urbano del villaggio di Coltano e soprattutto nel progressivo restringimento delle opzioni abitative, via via limitate al mercato degli affitti privati; questa riduzione delle alternative è stata dovuta alla forte pressione politica e mediatica sull'iniziativa che ha portato alla definizione di un “numero chiuso” dei possibili destinatari del progetto¹⁰.

Le case di Padova

Caso meno noto di quello di Pisa ma altrettanto rilevante è quello di Padova. Sin dal 2001 l'amministrazione comunale ha adottato una politica di inserimento abitativo valutando esigenze e aspettative delle singole famiglie residenti nel territorio. In particolare nel 2005 è stato avviato il “Progetto di gestione delle aree comunali di Padova”, mirato alla chiusura di due “campi nomadi” di 250 e 100 abitanti. Come scrive Renata Paolucci (2009): “Le nuove politiche abitative hanno portato oltre 150 persone a essere inserite negli alloggi comunali nell'arco di tre anni - si tratta soprattutto di famiglie di rom provenienti dalla ex Jugoslavia, ma anche di qualche famiglia di sinti italiani veneti e di rom harvati italiani di provenienza croata - delocalizzandole nel territorio comunale e seguendo il loro inserimento nel tessuto sociale.”

Il resto degli abitanti si è diviso tra l'acquisto di piccoli terreni di proprietà e la realizzazione di un progetto di autocostruzione in muratura. Incaricata dal Comune come “soggetto promotore”, è stata la locale sezione dell'Opera Nomadi che ha provveduto ad individuare l'impresa per la costruzione degli alloggi e delle opere connesse e ha seguito i partecipanti durante il corso di formazione professionale per muratori, per poi accompagnarli lungo l'autocostruzione. Il cantiere si è aperto nel luglio 2008 e si è chiuso con la consegna degli alloggi nel dicembre 2009. L'area e gli alloggi sono di proprietà del Comune di Padova e sono stati assegnati in affitto alle famiglie sinte che si fanno carico dei consumi. Il costo definitivo è stato di circa 60.000 euro ad appartamento, comprese il costo dei suoli, dentro edifici pensati per nuclei familiari allargati, ciascuno di 4 appartamenti.

Dall'accoglienza all'abitare: il caso bolognese

Nel 2007 il Comune di Bologna ha varato il “Piano d'azione per il superamento delle strutture emergenziali di accoglienza”. Pur nelle polemiche che l'hanno accompagnato¹¹, il progetto ha portato alla chiusura di 4 strutture di prima accoglienza attraverso “l'individuazione di una soluzione alloggiativa adeguata nell'ambito del territorio provinciale, mediante l'assegnazione di alloggi, di pro-

⁶ Regione Toscana – Direzione generale Diritti di cittadinanza e coesione sociale, Fondazione Michelucci, *L'abitare di rom e sinti in Toscana*, Rapporto 2009-2010.

⁷ Programma operativo Le Città Sottili. Consultabile on line sul sito: www.africainsieme.files.wordpress.com/2009/09/sottili3.pdf

⁸ Relazione del 7 novembre 2003 al Consiglio Comunale di Pisa.

⁹ Quotidiano “Il Tirreno” del 17 novembre 2009.

¹⁰ Si veda Fondazione Michelucci – Regione Toscana, 2010.

¹¹ Il mondo dell'associazionismo contestava l'allora sindaco Cofferati per aver in sostanza escluso dal programma le famiglie che si trovavano in condizione di irregolarità amministrativa: cfr. Bontempelli 2012.

prietà comunale o di soggetti privati” e di un “programma di accompagnamento sociale nel contesto di accoglienza”¹². La formula di sostegno prevede un contratto di affitto 4+4 anni da parte del Comune con i privati, che ottezia dall'amministrazione pubblica indipendentemente dall'andamento del progetto, e un subaffitto alle famiglie, al 50% del costo del contratto, con l'obiettivo di far firmare, dal 5° anno in poi, un contratto direttamente tra famiglie coinvolte e proprietari. Agli inquilini, 53 famiglie per più di 200 persone, sono in carico il deposito cauzionale, le utenze e le spese condominiali. Come nel caso pisano, anche a Bologna c'è stato un forte coinvolgimento della rete istituzionale attraverso protocolli di intesa con Comuni limitrofi, un tavolo con Prefettura e Questura e la costituzione di un tavolo tecnico mensile presso il Comune di Bologna che vedeva la partecipazione di tutti gli operatori sociali coinvolti nel progetto.

Strumenti e principi per il superamento

Le vicende locali che abbiamo fin qui brevemente descritto non posso essere assunte come esempi di buone pratiche se con questo termine si vuole indicare un modello di comprovata efficacia meccanicamente riproducibile in altri contesti; come ha affermato Nicola Solimano (2009: 263): “prendere le distanze dal modello campo significa anzitutto perseguire una strategia plurale [...] Se si considera l'eterogeneità del mondo rom e la pluralità dei percorsi e dei progetti che si manifestano al suo interno, occorre ammettere che qualunque formula è in linea di principio applicabile, nessuna è generalizzabile”.

In assenza di un modello omogeneo che possa semplicemente sostituire il “campo nomadi”, lavorare al superamento dei campi significa assumere la questione della complessità e della diversificazione dei gruppi rom, dei loro percorsi di insediamento e dei contesti locali, come variabile essenziale per l'efficacia degli interventi.

I casi che abbiamo descritto non rappresentano delle buone pratiche perché ciascuno di essi mostra anche elementi di criticità; anche in questo senso la ricerca di buone pratiche non deve rappresentare una scorciatoia alla ricerca di modelli risolutivi, ma, in linea opposta, la messa in discussione di problemi e criticità può e deve segnalare l'orizzonte effettivo verso cui, al di là del costruito e dello sgomberato, la riflessione scientifica e politica deve muovere.

In questo senso i casi su cui ci siamo soffermati possono rappresentare delle pratiche migliori perché si sforzano di inquadrare la questione dell'abitare dei rom entro prospettive più ampie, come quelle dell'inserimento sociale e dell'esercizio dei diritti, in un'ottica orientata alla piena autonomia di questi cittadini.

¹² Atti del Comune di Bologna consultabili in <http://atti.comune.bologna.it/Atti/GCSTOR.nsf/3e1db74477bbee1cc1257814003a22ed/412567050032ed32c125745f002ba7be?OpenDocument>.

CONCLUSIONI

Segregare costa non è un rapporto neutro, la scelta di realizzarlo parte da una chiara ed esplicita premessa: è urgente e non rinviabile l'abbandono delle "politiche dei campi" da parte degli attori istituzionali nazionali e locali.

L'Italia non è l'unico paese europeo nel quale i rom vivono nei campi, ma è l'unico paese europeo che ha *istituzionalizzato* il sistema dei "campi nomadi" scegliendolo come modalità ordinaria di intervento per gestire la presenza dei rom e dei sinti nelle nostre città e coinvolgendo nel sistema economico che attorno ai campi si è generato molte organizzazioni della società civile. Le risorse pubbliche destinate a "favorire l'inclusione abitativa e sociale" dei rom sono infatti per lo più investite nell'allestimento e nella gestione dei "campi" e nel finanziamento di interventi sociali che hanno i "campi" come loro baricentro.

Come scriveva già nel 1996 Piero Brunello introducendo uno dei testi di riferimento per l'analisi delle "politiche dei campi" portate avanti dal nostro paese, la parola "campo" ha molte connotazioni.

Campo in una città è un terreno sterile che si presta ad usi disparati e provvisori in attesa di una destinazione specifica, utile e definitiva. Campo richiama un camping, dove ci si sta per un certo periodo, di passaggio, a pagamento. Campo è un accampamento temporaneo, con ripari tirati su alla meno peggio e fuochi di bivacco alla sera. Campo infine può essere di prigionia, di concentramento, di sterminio.¹

Il modello del "campo" richiama dunque al tempo stesso due ordini di significati. Da un lato, in quanto proposto sempre come soluzione temporanea, il "campo" richiama (e sottintende) l'idea di una accoglienza *tollerata* e *provvisoria* dei rom che vi vengono "ospitati". Dall'altro lato, la concezione del "campo" come area *dedicata* ad accogliere solo ed esclusivamente i rom e i sinti in uno spazio periferico, recintato e sorvegliato rinvia ad una situazione di emergenza, a pratiche di controllo e di segregazione "etnica" che contribuiscono a *sancire* e *legittimare* l'esclusione e il *rifiuto* delle popolazioni rom e sinte da parte della società maggioritaria.

Ciò vale anche e a maggior ragione per i "campi attrezzati" o "villaggi della solidarietà" costruiti negli ultimi anni. Anzi, i "villaggi della solidarietà", come quello di Castel Romano a Roma, hanno se possibile accentuato le caratteristiche di segregazione insite nel modello del "campo" concentrando centinaia di persone (1300 circa quelle che vivono a Castel Romano) in un'area isolata, lontana dal centro urbano e difficilmente raggiungibile con i mezzi pubblici. Per altro più i "campi" sono grandi, più tendono a crescere (in modo non sempre spontaneo) le proteste e l'ostilità dei cittadini che abitano nelle zone ad essi circostanti.

Il contributo specifico che questo rapporto ha avuto l'obiettivo di apportare è quello di evidenziare lo spreco di risorse pubbliche che il mantenimento del sistema dei campi comporta.

Ricorre infatti sia tra gli attori istituzionali chiamati a definire le linee di indirizzo delle politiche "a favore dei rom", sia nell'opinione pubblica, per lo più disinformata e spesso strumentalizzata da chi fa della xenofobia, del razzismo e dell'antiziganismo i principali argomenti della propaganda politica, una tesi che i dati contenuti in questo rapporto contribuiscono a decostruire.

¹ Brunello P., cit. , pag.13

Per giustificare il mantenimento dei “campi nomadi” e sostenere l'impossibilità di immaginare percorsi di inserimento abitativo e sociale alternativi dei rom e dei sinti si afferma spesso che “non ci sono risorse pubbliche sufficienti”. In questo modo viene veicolato il messaggio secondo il quale “i campi” costituiscono la soluzione abitativa meno costosa che le amministrazioni pubbliche possono adottare per ospitare i rom nelle nostre città. Non è così.

Il rapporto mostra l'infondatezza di questa tesi: milioni di euro sono stati stanziati tra il 2005 e il 2011 per allestire, gestire e mantenere i campi a Napoli (almeno 24,4 milioni di euro), Roma (almeno 69,8 milioni ai quali si aggiungono almeno altri 9,3 milioni di euro stanziati per i progetti di scolarizzazione) e Milano (sono pari a 2,7 milioni di euro gli stanziamenti monitorati nel corso della ricerca, ma il dato è sicuramente parziale). Gli interventi sociali, di formazione e di inserimento lavorativo a questi collegati non hanno per altro raggiunto risultati significativi nella direzione di una reale autonomizzazione delle persone coinvolte. Si tratta di soldi pubblici che potrebbero essere molto più utilmente impiegati in modo diverso, come la stessa sperimentazione effettuata a Milano ha evidenziato.

Dunque: il rinvio alla mancanza di risorse pubbliche (che pure nell'attuale fase di crisi determina un taglio progressivo alle politiche sociali di competenza degli enti locali) è un espediente retorico privo di fondamento.

I campi devono e possono scomparire dalle nostre città. Affinché ciò avvenga è necessario che le istituzioni locali cambino del tutto l'approccio culturale, politico e amministrativo con il quale sino ad oggi hanno gestito la presenza dei rom e dei sinti nel nostro paese. Non servono soluzioni “speciali”, “temporanee” e “ghettizzanti”, servono progetti di inclusione abitativa, sociale e lavorativa finalizzati all'autonomizzazione dei rom.

I “piani nomadi” devono e possono essere sostituiti da veri e propri *Piani di chiusura dei campi nomadi*: questa è la principale richiesta che ci sentiamo di rivolgere alle istituzioni nazionali e locali e in particolare ai Comuni di Roma, Napoli e Milano le cui politiche sono state analizzate in questo rapporto.

Naturalmente lo smantellamento di un sistema così radicato nel tempo richiede una pianificazione, una programmazione, una precisa strategia di intervento, il coinvolgimento diretto delle popolazioni rom e sinte nella sua progettazione, risorse dedicate, tempi certi e l'adozione di percorsi differenziati che tengano conto della diversità delle situazioni familiari dal punto di vista giuridico, economico e sociale.

A scanso di equivoci, i Piani di chiusura di cui parliamo non hanno naturalmente niente a che vedere con le vergognose politiche degli “sgomberi” che nel corso degli anni hanno accompagnato le “politiche dei campi”. Pianificare la chiusura dei campi rom significa innanzitutto prefigurare e costruire materialmente soluzioni abitative alternative ai “campi”, sostituendo al modello del campo quello dell'*abitazione non ghettizzante prima* di chiudere i “campi” e concordando con i residenti i tempi e le modalità del cambiamento abitativo.

Le alternative possibili sono molte: dal sostegno all'inserimento abitativo autonomo in abitazioni ordinarie, all'inserimento in case di edilizia popolare pubblica, all'*housing sociale*, alla promozione di interventi di auto-recupero di strutture pubbliche inutilizzate. Ciò che è certo è che senza il diretto coinvolgimento dei rom e dei sinti nessuno dei percorsi scelti può avere successo.

E il “successo” per noi significa creare le condizioni affinché i rom e sinti che oggi vivono nei campi possano definitivamente fare a meno dell'assistenza (pubblica o privata che sia) che perlopiù osta-

cola la costruzione di progetti di vita dignitosi, autonomi e indipendenti. Il che è possibile, come dimostrano le migliaia di rom e sinti che vivono nelle abitazioni da decenni e di cui, naturalmente, non parla nessuno.

Riferimenti bibliografici

- Fondazione Ismu, Ambrosini M., Tosi A. (a cura di), *Vivere ai margini*, 2007
- Amnesty International, *Ai margini. Sgomberi forzati e segregazione dei rom in Italia*, settembre 2012
- Amnesty International, *Rapporto annuale 2012*
- Associazione 21 Luglio, *Esclusi e ammassati. Rapporto di ricerca sulla condizione dei minori rom nel villaggio attrezzato di via di Salone a Roma*, Roma, 2010
- Associazione 21 luglio, *Linea 40. Report sulla scolarizzazione dei minori rom a Roma*, 2011
- Associazione 21 luglio, *Rapporto divulgativo sul piano degli sgomberi di Roma*, 24 agosto 2012
- Council of Europe, *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Italy on 13-15 January 2009*, Strasbourg 16 Avril 2009
- Council of Europe, *Report by Thomas Hammarberg Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following his visit to Italy from 26 to 27 May 2011*, 7 September 2011
- Bontempelli S., "Il paese degli sgomberi (e dei campi). Le politiche locali sulle popolazioni rom e sinte in Italia", in Lunaria (a cura di), *Cronache di ordinario razzismo. Secondo libro bianco sul razzismo in Italia*, Edizioni dell'asino, 2011
- Bontempelli S., "Le buone pratiche dell'abitare", in *Rapporto Nazionale sulle buone pratiche di inclusione sociale e lavorativa dei rom in Italia*, Fondazione Soros, Bucarest, 2012
- Cerchi R. e Loy G., *Rom e Sinti in Italia. Tra stereotipi e diritti negati*, Ediesse, Roma, 2009
- ERRC, *Factsheet on the state of emergency in Italy*, 26 marzo 2013
- Fondazione Casa della Carità "Angelo Abriani", *La Casa della carità e i rom. Il presidio sociale di via Triboniano. L'esperienza di Pioltello*, 2011.
- Fondazione Michelucci - Regione Toscana, *Gli insediamenti di rom e sinti in Toscana*, Firenze, 2010
- Giovagnoli S., "Zingari a Roma" in Brunello P. (a cura di), *L'urbanistica del disprezzo, campi rom e società italiana*, pp. 269-276, Manifestolibri, 1996
- Human Rights Watch, *World Report 2011: A Facade of Action. The Misuse of Dialogue and Cooperation with Rights Abusers*, 2011
- Paolucci R., "Padova: Il superamento dei campi nomadi e il Progetto di inserimento scolastico", in T. Vitale (a cura di), *Abitare la città con i rom e i sinti*, Carocci Editore, Roma, 2009
- Redattore sociale, *Il governo vuole un "patto" con i nomadi*, 12 gennaio 2007
- Rivera A., *Regole e roghi. Metamorfosi del razzismo*, Edizioni Dedalo, Bari, 2009
- Solimano N., *Case, casette, baracche e roulotte*, in T. Vitale (a cura di), *Abitare la città con i rom e i sinti*, Carocci Editore, Roma, 2009
- Saudino F., Zoppoli G. (a cura di), *I rom in comune. Studio sul Comune di Napoli e i rom che ci vivono*, Quaderni del Barrito, 2012
- Stasolla C., *Sulla pelle dei rom*, Edizioni Alegre, 2012
- Ulderico D., *Sono del campo e vengo dall'India. Etnografia di una collettività rom ridislocata*, Meti Edizioni, Roma, 2011
- Vitale T., "Contestualizzare l'azione pubblica: ricerca del consenso e varietà di strumenti nelle politiche locali per rom e sinti", in G. Bezzecchi, M. Pagani, T. Vitale (a cura di), *I Rom e l'azione pubblica*, Teti Editore, Milano, 2008.

Principali fonti istituzionali consultate

- Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione, *Resoconto stenografico, Indagine conoscitiva, seduta del 5 ottobre 2010.*
- Commissario per l'emergenza nomadi in Lombardia, *Regolamento delle aree destinate ai nomadi nel territorio del Comune di Milano, 2009.*
- Comune di Milano, Capitolato speciale d'appalto - R. D.A. 03PS/2008 Appalto N 1/2008. *Affidamento del servizio di gestione sociale delle aree abitative comunali per cittadini di origine rom e sinti periodo dal 01/02/2008 al 31/01/2011.*
- Comune di Milano, *Modello B - Elenco dei principali interventi realizzati nel settore dell'integrazione sociale degli immigrati nel triennio 2004-2006, 31 ottobre 2007.*
- Comune di Milano, *Progetto Rom, Sinti e Caminanti 2012-2015, Linee guida di proposta del Comune di Milano, 6 Luglio 2012.*
- Comune di Milano, *Piani Esecutivi di Gestione, 2005-2011.*
- Comune di Milano, *Relazioni al Rendiconto Generale del Comune di Milano, 2005-2011.*
- Comune di Napoli, *Piani Esecutivi di Gestione, 2005-2011.*
- Comune di Napoli, *Relazioni al Rendiconto Generale del Comune di Napoli, 2005-2011.*
- Comune di Roma, "Asta pubblica per l'affidamento del servizio per la realizzazione del 'Progetto di Scolarizzazione per i bambini e gli adolescenti Rom per il triennio scolastico 2005-2008', negli insediamenti dei Rom presenti nel Comune di Roma".
- Comune di Roma, Dipartimento XI, Politiche Educative e Scolastiche, *Capitolato speciale di appalto per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom dei campi non attrezzati del Comune di Roma per l'anno 2009/2010.*
- Comune di Roma, Dipartimento XI, Politiche Educative e Scolastiche, *Capitolato speciale di appalto per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom dei Villaggi attrezzati del Comune di Roma per il biennio 2009/2011.*
- Comune di Roma, Dipartimento XI, Politiche Educative e Scolastiche, *Capitolato speciale di appalto per l'affidamento del servizio di scolarizzazione dei minori appartenenti alle comunità rom dei campi non attrezzati del Comune di Roma periodo 1 gennaio 2011-1 dicembre 2011.*
- Comune di Roma, *Piani Esecutivi di Gestione, 2005-2011*
- Comune di Roma, *Relazioni al Rendiconto Generale del Comune di Roma 2005-2011*
- Comune di Roma, *Allegato 7 al Piano Regolatore Sociale 2011-2015, Documento di sintesi, Interventi per le popolazioni rom.*
- D.L., 1 Novembre 2007 n. 181, *Disposizioni urgenti in materia di allontanamento dal territorio nazionale per esigenze di pubblica sicurezza.*
- DPCM 21 maggio 2008, *Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia (GU n. 122, 26-5-2008)*
- OPCM 30 maggio 2008, n. 3676 per il Lazio; OPCM 30 maggio 2008, n. 3677 per la Lombardia; OPCM 30 maggio 2008, n. 3678 per la Campania.
- DPCM 28 maggio 2009, *Proroga dello stato di emergenza, fino al 31 dicembre 2010, per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio e Lombardia.*
- DPCM 17 Dicembre 2010, *Proroga dello stato di emergenza per la prosecuzione delle iniziative inerenti agli insediamenti di comunità nomadi nel territorio delle regioni Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte e Veneto.*

Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, Comune di Milano, *Accordo per il finanziamento di un programma di interventi in materia di integrazione sociale destinati ai minori rom*, 2008

Prefettura di Roma, Comune di Roma, Provincia di Roma, Regione Lazio, *Patto Roma Sicura*, 2007

Regione Lazio, L. R. n. 82 del 24 maggio 1085, *Norme in favore dei rom*.

Regione Lombardia, Consiglio regionale della Lombardia, 2008, *Rom e sinti in Lombardia: alcuni tratti distintivi della cultura, dell'istruzione e del lavoro. Quaderno di documentazione*.

UNAR, *Strategia Nazionale d'inclusione dei rom, sinti e camminanti*, 2012

I DIRITTI NON SONO UN “COSTO”

I diritti non sono un “costo” è un progetto promosso da Lunaria in collaborazione con la cooperativa Berenice, le associazioni Gli Asini e OsservAzione, la campagna Sbilanciamoci! e la rivista Lo straniero.

Nel contesto dell'attuale crisi economica, l'attenzione istituzionale riservata alle politiche strutturali (riordino della finanza pubblica, rilancio dell'economia) rischia di relegare in secondo piano le politiche di inclusione sociale e di garanzia dei diritti umani dei migranti e delle minoranze; di aumentare a livello sociale le occasioni e il livello di conflittualità tra nativi e migranti sia nel mondo del lavoro che nell'accesso al welfare. I pur necessari interventi di riordino e razionalizzazione della spesa pubblica dovrebbero mantenere la capacità di assicurare la garanzia dei diritti umani fondamentali di tutte le persone residenti sul territorio.

Il progetto **I diritti non sono un “costo”** ha l'obiettivo di promuovere attività di ricerca, di informazione e di sensibilizzazione culturale finalizzate ad approfondire la conoscenza del reale impatto sociale ed economico della presenza dei cittadini stranieri e delle minoranze rom nel nostro paese.

a) La spesa pubblica sull'immigrazione in Italia

In Italia l'analisi dell'impatto dell'immigrazione sulla spesa pubblica è carente. Solo negli ultimissimi anni alcuni rapporti della Corte dei Conti e alcuni studi realizzati da Ong e istituti di ricerca hanno consentito di acquisire dati e informazioni in materia che restano tuttavia parziali. Forti dell'esperienza acquisita in questi anni con le attività di ricerca svolte da Sbilanciamoci! Lunaria ha deciso di avviare un osservatorio sistematico in materia per analizzare, comparandoli, gli stanziamenti annuali finalizzati alle politiche di inserimento sociale dei migranti e gli stanziamenti finalizzati al contrasto e al contenimento delle migrazioni.

I risultati dell'analisi dei costi delle “politiche del rifiuto” sono raccolti nel dossier **Costi disumani. La spesa pubblica per il “contrasto dell'immigrazione irregolare”**, disponibile sul sito www.lunaria.org.

b) I costi delle “politiche dei campi”

L'asse privilegiato delle politiche di inclusione sociale e abitativa dei Rom continua in Italia ad identificarsi con la “politica dei campi”. Sin dagli anni '70 è questo il “modello” scelto dalle istituzioni nazionali e locali per far fronte alla presenza delle comunità di Rom e Sinti. Un'analisi dettagliata dei loro costi, oggetto di questo rapporto, consente di decostruire la tesi secondo la quale la carenza di risorse sarebbe all'origine della mancanza di politiche di inserimento abitativo e sociale dei rom alternative ai “campi”.

c) Una campagna di informazione e di interlocuzione con le istituzioni

Le attività di ricerca proposte nel progetto non sono fini a sé stesse ma sono specificamente finalizzate a supportare lo sviluppo di una campagna intensiva di informazione e di *advocacy* che ha come destinatari preferenziali i decisori politici e gli operatori dell'informazione, ma anche gli operatori sociali e il mondo della cultura.

d) L'attivazione del mondo della cultura

La costituzione di un gruppo di lavoro multi-disciplinare composto da personalità del mondo della cultura e dell'arte interessate a intervenire in prima persona nel dibattito pubblico sulle migrazioni, può dare un contributo significativo al rovesciamento dei paradigmi culturali sulle migrazioni e al consolidamento di una cultura di garanzia dei diritti di cittadinanza nel nostro paese. Un manifesto culturale, l'organizzazione di seminari di discussione collettiva e la realizzazione di un video sono gli strumenti utilizzati nel corso del progetto.

I diritti non sono un costo è un progetto sostenuto da Open Society Foundations.

Segregare costa

La spesa per i "campi nomadi" a Napoli, Roma e Milano

Campi sosta, autorizzati o tollerati, villaggi attrezzati o della solidarietà o più genericamente "campi nomadi": sono questi gli spazi che le politiche istituzionali hanno privilegiato in Italia per "ospitare" i rom, sinti e camminanti nelle nostre città. Cambiano le denominazioni ma il risultato è comune: la segregazione non solo spaziale e abitativa, ma anche sociale e culturale delle persone che vi risiedono.

Le risorse pubbliche investite nei campi sono ingenti. Il rapporto ne propone una ricognizione analizzando la realtà di tre grandi città italiane: Napoli, Roma e Milano. Le informazioni raccolte possono offrire argomentazioni di supporto a chi tra le comunità rom, nella società civile e nelle amministrazioni pubbliche denuncia l'urgenza di ripensare completamente le politiche di inclusione sociale e abitativa delle popolazioni rom, cancellando dalle nostre città la vergogna dei "campi nomadi".

L'associazione **Compare** nasce nel 1997 impegnandosi in un lavoro pedagogico, politico e sociale nella città di Napoli a partire dai campi rom di Scampia. Dopo un primo periodo in cui si è interessata principalmente di rom, l'associazione ha allargato il proprio ambito di iniziativa. Dal 2007 ha dato vita al Centro Territoriale Mammut, un progetto di ricerca azione nazionale finalizzato alla sperimentazione con bambini, adolescenti ed adulti italiani e stranieri di pratiche pedagogiche e sociali intorno ai temi dell'urbanistica, della didattica e dell'educazione.

Berenice Società Cooperativa Sociale è nata nel 2011 dall'incontro di diversi percorsi professionali e formativi maturati nell'intervento sociale nelle sue varie espressioni, in particolare nelle periferie di diverse città italiane. Le sue attività si sviluppano intorno alle dinamiche che riguardano l'emarginazione, le migrazioni, i minori, le realtà urbane.

Lunaria è un'associazione di promozione sociale, senza fini di lucro, laica, indipendente, nata nel 1992. Svolge attività di ricerca, formazione e comunicazione sui temi dell'economia solidale e del terzo settore, delle migrazioni e del razzismo e promuove iniziative di volontariato internazionale e di animazione giovanile. Con le sue attività Lunaria sperimenta forme di partecipazione attiva e di trasformazione sociale ispirate ai principi della giustizia e della solidarietà sociale, della partecipazione democratica alla vita della comunità, della garanzia dei diritti civili, sociali e umani in ambito nazionale e internazionale. Dal 2000 Lunaria promuove, in collaborazione con 48 organizzazioni della società civile, la campagna **Sbilanciamoci!**.

OsservAzione - Centro di ricerca e azione contro la discriminazione di rom e sinti è un'associazione di promozione sociale impegnata in una serie di attività finalizzate a combattere il razzismo e l'abuso dei diritti umani verso rom e sinti in Italia. È nata nel 2005 raccogliendo l'eredità di diversi gruppi che negli anni si sono incontrati sulla critica delle politiche italiane per rom e sinti, in particolare su alcuni temi cruciali: la critica del modello "campo nomadi", la denuncia del razzismo istituzionale e non verso i rom e i sinti, il tema cruciale dei diritti negati.



Per informazioni e contatti:
Lunaria
Via Buonarroti 39
00185 Roma
Tel. 068841880 fax 068841859
E-mail: antirazzismo@lunaria.org
www.lunaria.org