



## Nomadi per forza.

### Indagine sull'applicazione delle Linee guida Rom, Sinti e Caminanti del Comune di Milano.

#### Abstract

L'indagine è frutto di un'attività di monitoraggio sul campo ed interviste ai soggetti coinvolti, famiglie rom, Assessorato alla sicurezza, enti gestori dei Centri di Emergenza Sociale (CES) per il periodo marzo 2013 - settembre 2014. Essa ha lo scopo di verificare l'applicazione delle Linee guida Rom, Sinti e Caminanti adottate dal Comune di Milano nel 2012 con un'attenzione particolare ai campi informali e ai CES. Il report analizza le risorse e le azioni concrete messe in campo, i risultati ottenuti e propone una serie di raccomandazioni.

L'indagine mette in luce il persistere degli sgomberi e un investimento quasi esclusivo in azioni di contrasto, a scapito di azioni volte all'inclusione dei cittadini rom e sinti.

#### Metodologia

Le fonti analizzate sono state:

- § Linee guida Rom, Sinti e Caminanti del Comune di Milano.
- § Convenzione tra Comune e Prefettura di Milano per l'applicazione delle Linee guida.
- § Contratti di Accoglienza al Centro di Emergenza Sociale via Lombroso 99 e al Centro di Emergenza Sociale via Barzaghi 2.
- § Capitolati speciali d'appalto per l'affidamento dei servizi di emergenza sociale allestiti presso via Lombroso 99 e presso la sede operativa della Protezione Civile sita in via Barzaghi 2.
- § Documenti presentati ufficialmente dal Comune di Milano come resoconto dell'applicazione delle Linee guida in occasione di incontri pubblici.
- § Dati forniti dal Comune di Milano su richiesta.
- § *Media* per il periodo marzo - settembre 2014 con un focus su campi informali e CES.

Nell'ambito di questa ricerca sono state condotte una serie di interviste a persone rom ospitate nei CES, agli enti gestori e all'Assessore alla Sicurezza e coesione sociale, Marco Granelli insieme a due membri del suo staff (Alessandra De Bernardis e Tiziana Ferrittu) sulle condizioni di accoglienza e di vita nei CES e sui progetti di inclusione avviati.

Per quanto riguarda gli sgomberi, l'attività di monitoraggio "sul campo" è stata svolta da marzo 2013 a settembre 2014. L'unità mobile del Naga, Medicina di Strada, ha inoltre raccolto informazioni durante lo svolgimento delle visite che ha svolto nei campi informali.

#### Quadro generale

I rom a Milano sono circa 3000.

Molte persone non sono "visibili" e quindi i dati numerici si riferiscono a stime e il quadro sotto riportato sulle condizioni abitative non è esaustivo. Riteniamo infatti che vi siano famiglie che vivono in appartamenti o altri luoghi non rilevati durante l'indagine.

Da quanto emerso dall'indagine, le principali condizioni abitative sono:

- 6 campi formali/regolari (fino a luglio 2014 erano 7) gestiti dal terzo settore, circa 700 persone (rom e sinti)
- campi informali/irregolari, circa 2000 persone (rom rumeni). Dall'indagine emerge come negli ultimi due anni la situazione di questi campi sia notevolmente modificata: fino al 2013 esistevano alcuni grossi insediamenti "storici" stabili (formati anche da più di 10 anni) considerati "tollerati" anche dalla precedente amministrazione e una serie di insediamenti più piccoli costantemente sgomberati; dal 2013, in seguito agli sgomberi anche dei grandi insediamenti, si è creata una situazione molto più "fluida" in continuo movimento dato che le persone si spostano disperdendosi sul territorio e continuano ad essere sgomberate.
- 2 CES con capienza 267 persone + seconda accoglienza nel Centro di autonomia abitativa di via Novara e in alcuni appartamenti (circa 140 persone)
- appartamenti Aler, alcuni dei quali occupati abusivamente in alcune zone di Milano (Giambellino, Calvafrate,...).

#### Le politiche del Comune di Milano rivolte ai rom

Nel novembre 2012 vengono approvate dalla Giunta comunale le Linee guida Rom, Sinti e Caminanti.

Finalità dichiarate:

1. promuovere la piena inclusione e integrazione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti;
2. favorire processi di convivenza civile tra le popolazioni Rom, Sinti e Caminanti e le popolazioni locali attraverso percorsi di conoscenza, relazione, integrazione e sensibilizzazione culturale;

3. contrastare e superare forme di discriminazione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti;
4. contrastare e superare le forme di degrado, irregolarità e di illegalità presenti in città;
5. contrastare e superare gli insediamenti spontanei e irregolari già presenti e contrastare i nuovi insediamenti.

Viene istituito un Tavolo stabile e strutturato di confronto. Ad oggi questo Tavolo si è riunito 3 volte e i sottotavoli su autoconstruzione, raccolta dati e regolamenti, che avrebbero dovuto elaborare delle proposte, dopo pochi incontri non sono stati più convocati.

#### **Fondi stanziati, fondi investiti, azioni svolte dal Comune di Milano e ricadute sui cittadini rom e sinti**

Secondo la Convenzione tra Comune e Prefettura di Milano per l'applicazione delle Linee guida i fondi stanziati sono:

Azione	Importo previsto
Raccolta dati di tipo quantitativo-qualitativo sui rom presenti a Milano	20.000 €. Il sottotavolo dedicato a questa azione non ha preso alcuna decisione.
Gestione ordinaria campi autorizzati	636.000 € di cui: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 56.000 € interventi della polizia locale diretti ad accertare il rispetto del regolamento dei campi;</li> <li>• 40.000 € forme di sensibilizzazione dell'opinione pubblica, soldi ad oggi non ancora investiti</li> </ul>
Centri di Emergenza Sociale	2.092.000 €
Percorsi di inclusione abitativa o rientro assistito	1.635.000€ (8.000 € per nucleo familiare) Il sottotavolo dedicato a questa azione non ha preso alcuna decisione.
Percorsi di inclusione lavorativa	240.000 €
Integrazione scolastica minori	20.000€
Nuovo campo sosta per i rom che svolgono "una vita nomade"	728.000€. Non abbiamo informazioni in merito alla realizzazione di questa azione.
Messa in sicurezza e qualifica delle aree abusivamente occupate e sgomberate	130.000€
Coordinamento del progetto	100.000€
Superamento campi	90.000€
<b>Totale</b>	<b>5.691.000 €</b> (provenienti dal fondo per la precedente emergenza nomadi)

Appare chiaro come si sia investito e fino ad oggi speso prevalentemente in azioni di contrasto, a scapito di azioni volte all'inclusione dei cittadini rom e sinti.

In particolare, gran parte delle risorse economiche disponibili sono state stanziare per misure emergenziali, temporanee e insufficienti, come i CES, a scapito di un maggiore e necessario investimento nel lavoro, nell'inclusione scolastica e in diversificate soluzioni abitative di medio e lungo termine.

#### **Sgomberi**

Gli sgomberi di insediamenti abitati da famiglie rom sono uno strumento previsto e programmato dall'amministrazione comunale a partire proprio dalle Linee guida.

Dall'indagine emerge come in questi ultimi anni sono stati effettuati **sgomberi "macro"** motivati da "urgenti" lavori per l'Expo e riqualificazione del territorio e **sgomberi "micro"** soprattutto richiesti dai cittadini del quartiere, spesso fatti senza rispettare la normativa in vigore e all'insaputa della amministrazione (o comunicandolo a cose fatte).

Di seguito i dati forniti dal Comune di Milano relativi agli **allontanamenti/sgomberi effettuati nel 2013 e nel 2014** (gennaio - settembre).

Anno	N. sgomberi	N. persone sgomberate	di cui minori	N. persone accolte nei CES	di cui minori
2013	108	2.210	648	505	227
2014 gen - sett	191	2.276	-	-	-

Quindi, secondo quanto comunicato dal Comune di Milano, mentre nel 2013 veniva effettuato uno sgombero ogni 3 giorni e mezzo circa, nel periodo gennaio - settembre 2014 sono stati eseguiti 5 sgomberi alla settimana, il che rivela un considerevole aumento degli sgomberi rispetto all'anno precedente. Dal monitoraggio effettuato emerge che le persone sgomberate sono quasi sempre le stesse.

Ad oggi sono stati sgomberati praticamente tutti i grossi campi irregolari ed è stato chiuso anche un campo regolare (via Novara).

## Accoglienza nei CES

I CES ospitano famiglie con minori sgomberate dai campi irregolari. Si tratta di un'accoglienza emergenziale, durante la quale alle famiglie rom viene offerta una soluzione abitativa temporanea (massimo 200 gg rinnovabile ogni 40 gg) e l'opportunità di percorsi di integrazione.

I CES sono due: uno in via Barzaghi 2 (capienza massima 100 persone), l'altro in via Lombroso 99 (capienza massima 167 persone). Sono dati in gestione ad associazioni del terzo settore attraverso bandi per procedura negoziata.

In ogni stanza o container vivono da un minimo di 16 a un massimo di 30 persone.

Sono recintati e l'ingresso è controllato 24h da polizia locale/protezione civile

Secondo i dati forniti dal Comune di Milano, in 19 mesi (marzo 2013 - settembre 2014) nei CES sono state accolte 733 persone, di queste 162 sono poi passate alla seconda accoglienza che il Comune divide in strutture comunitarie (19 persone), Centro di autonomia abitativa di via Novara (129 persone) e appartamenti "ponte" (14 persone).

La permanenza media nei CES è di 195 giorni. Alcune famiglie sono ospiti da due settimane e altre da 528 giorni.

Solo il 20% dei progetti di inclusione, avviati sia nei CES che nel Centro di autonomia abitativa, è andato a buon fine.

Per quanto riguarda i progetti lavorativi attivati nei CES, su 127 persone in età lavorativa solo 43 persone dichiarano di avere un lavoro (la maggior parte l'hanno trovato autonomamente). Di queste, cinque hanno un contratto a tempo determinato, tre hanno una borsa lavoro e due un contratto a tempo indeterminato. Dunque le altre persone lavorano in nero.

Alla domanda sull'avvio di eventuali percorsi abitativi gli enti gestori hanno risposto: "No, nessuno [...]".

Il Comune di Milano ha fornito i dati relativi al numero di persone allontanate dai CES e alle motivazioni delle dimissioni.

Motivazioni Dimissioni da strutture di Emergenza	Numero Persone
Soluzioni abitative autonome	13
Inserimento in seconda accoglienza (CAA, strutture comunitarie, appartamenti)	137
Rientro in Romania autonomamente	72
Struttura di seconda accoglienza per uomini soli	3
Rientrati sul territorio abbandonando l'esperienza	43
Espulsione per conclusione periodo e/mancanza di adesione ad un progetto	177
Espulsione per non rispetto generale delle norme di funzionamento	39
Altro	29
<b>Totali</b>	<b>513</b>

128 persone hanno spontaneamente abbandonato i CES (25% delle persone dimesse). Più della metà è rientrato in Romania (56,5%), un terzo è ritornato nei campi informali (33,5%) e il 10% ha trovato soluzioni abitative autonome.

140 persone (27% delle persone dimesse) sono state inserite in altre strutture (Centro autonomia abitativa, Strutture comunitarie, appartamenti, Strutture di seconda accoglienza per soli uomini).

216 persone, cioè il 42% delle persone dimesse, sono state espulse e di queste 177 per "per conclusione periodo e/mancanza di adesione ad un progetto" e 39 "per non rispetto generale delle norme di funzionamento".

Il restante 6% delle persone è stato dimesso per altri motivi non specificati.

Per quanto riguarda le iscrizioni scolastiche dei bambini accolti nei CES, riportiamo qui di seguito i dati forniti dal Comune al 30 settembre 2014. Al momento in cui questo report è stato redatto non ci sono stati forniti i dati richiesti al numero di minori in età scolastica presenti nei CES e relativi ai risultati scolastici ottenuti. Questi dati avrebbero permesso di capire se a tutti i bambini in età scolastica viene effettivamente riconosciuto il diritto all'istruzione e come questo diritto viene garantito anche in termini qualitativi.

CES	Asilo Nido	Scuola Materna	Primaria	Medie Inferiori	Altro (Ctp, medie superiori)	Iscrizioni tardive (nido e scuola materna)	Totali
Lombroso	0	5	22	8	2	6	43
Barzaghi	0	5	15	1	1		22
totale	0	10	37	9	3	6	65

Fondazione Progetto Arca, che gestisce il CES di via Lombroso, sottolinea che si verificano difficoltà nell'inserimento scolastico quando i bambini ospitati nei CES provengono da sgomberi eseguiti ad anno scolastico già in corso. In questo caso si sono verificati dei ritardi nelle iscrizioni soprattutto in occasione di grossi sgomberi e quindi di un numero rilevante di inserimenti scolastici.

Secondo il Comune, nell'anno scolastico 2013/2014 la frequenza è stata mediamente piuttosto alta, con percentuali intorno al 70%. Bisogna però considerare che questa cifra fa riferimento anche ai minori presenti nel Centro di autonomia abitativa.

## Il contratto di accoglienza

E' siglato tra famiglie - Comune di Milano - enti gestori: non si tratta di un accordo di carattere bilaterale, ma di un **regolamento** nel quale si elencano *diritti, doveri, divieti e obblighi delle famiglie*.

Viene rinnovato ogni 40 giorni per un periodo massimo di permanenza nei CES di 200 giorni (a volte superato).

In caso di trasgressione sono previste ammonizione scritta (per infrazioni di lieve entità) e espulsione (al ripetersi di più infrazioni o per infrazioni di grave entità e *ogni altro caso in cui il responsabile del progetto ne ravvisi la necessità*).

Per essere espulsi basta che gli operatori ritengano che non vi sia *"attiva adesione"* al cd. *percorso di accompagnamento e orientamento*, ma in cosa consista esattamente questa *"attiva adesione"* non è dato saperlo con certezza.

## Conclusioni

Nonostante le intenzioni delle Linee guida, la loro applicazione dimostra, ancora una volta, l'attuazione di un approccio securitario.

Dall'indagine svolta è emerso anche che molto scarse, in alcuni casi nulle, sono state le risorse e le energie specificamente investite nelle prime tre finalità delle Linee guida (inclusione e integrazione delle popolazioni rom, sinti e caminanti; convivenza civile tra le popolazioni Rom, Sinti e Caminanti e le popolazioni locali attraverso percorsi di conoscenza, relazione, integrazione e sensibilizzazione culturale; contrasto di forme di discriminazione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti). Non solo il non investire in questi ambiti è di per sé una scelta grave, ma l'essersi concentrati nelle sole azioni di contrasto ha reso sempre più difficile il raggiungimento di quelle finalità che si focalizzano invece sulla dignità delle persone.

**Gestire la segregazione e l'esclusione è anche più costoso che promuovere l'inclusione.**

L'indagine mette inoltre in luce il persistere degli sgomberi condotti dall'amministrazione milanese ed è emerso che si tratta di sgomberi durante i quali non vengono rispettate le norme di diritto nazionale e internazionale. Alcuni sgomberi avvengono all'insaputa dell'Assessorato alla Sicurezza e quindi non vengono offerte alternative alloggiative alle famiglie sgomberate. Inoltre, gli sgomberi continui di "micro insediamenti" causano la dispersione delle famiglie rom sul territorio e quindi la perdita delle relazioni che avevano costruito faticosamente e il proliferare di insediamenti sempre più piccoli e precari dal punto di vista abitativo e della sicurezza delle famiglie rom.

Per quanto riguarda i CES, questi risultano essere strutture dove spesso vengono violati diritti quali la privacy, la libertà personale e quella di movimento degli ospiti. **Sono il segno di un approccio che non mette in campo nuove soluzioni, ma che ripropone gli strumenti di sempre: ghettizzazione e controllo.**

Inoltre il regolamento che vige nei CES, seppur ritenuto utile ai fini della convivenza, presenta profili di illegittimità ed è vissuto come discrezionale e ingiusto per vari motivi dalle famiglie rom ospitate. Esso non è adeguatamente condiviso con tutte le famiglie (anche a causa di difficoltà linguistiche, mancandone la traduzione in rumeno) che ne hanno quindi una conoscenza sommaria. Conseguenza di ciò è la "non certezza" delle regole vigenti nei CES. Cosa ancor più grave, il contratto di accoglienza non dà indicazioni su come ci si possa tutelare per via amministrativa in caso di provvedimenti di espulsione. Alcune disposizioni, infine, sono sicuramente lesive di diritti fondamentali delle persone.

E' forse allora tempo di un cambio di prospettiva su come investire le già poche risorse disponibili. E' tempo di trovare effettivamente lo spazio anche per azioni rivolte alla società maggioritaria che ha per la maggior parte una percezione estremamente negativa dei rom.

## Raccomandazioni

Nell'immediato proponiamo una serie di raccomandazioni: destinare fondi ad azioni concrete volte a favorire l'inclusione sociale e l'integrazione dei cittadini rom e sinti, la **promozione della convivenza civile e il contrasto alla discriminazione**; **coinvolgere attivamente** nelle fasi di progettazione, realizzazione e gestione di qualsiasi progetto i rom destinatari; **sospendere nell'immediato ogni sgombero forzato**; riconoscere il diritto all'**iscrizione anagrafica** alle persone che abitano negli insediamenti informali e nei centri di prima e seconda accoglienza del Comune di Milano; garantire l'effettivo godimento del **diritto alla salute** per tutte le persone accolte nei CES e assicurare interventi di ristrutturazione finalizzati al **rispetto del diritto alla privacy**; **riformulare i contratti di accoglienza** dei CES e garantire conoscenza delle regole (traduzione, presenza mediatore), chiarezza e non discrezionalità; attuare nel medio-lungo periodo **progetti di edilizia abitativa di tipo diversificato** (autocostruzioni, micro-aree, recupero cascine) e nei progetti di riqualificazione del territorio prevedere soluzioni che tengano conto dei diversi tipi di persone; garantire negli insediamenti irregolari la **tutela dei minori** (frequenza scolastica) e avviare **progetti di inclusione lavorativa e abitativa** negli insediamenti informali, fino all'accesso a soluzioni abitative adeguate.

Crediamo che l'intera 'questione Rom' andrebbe ripensata a **partire da iniziative volte ad intervenire sulla società maggioritaria per costruire canali di dialogo tra mondi che poco si parlano, se non attraverso stereotipi, e per provare a definire quali elementi culturali, politici e sociali rendono ancora così difficoltoso un pieno godimento dei diritti umani per tutte le persone che condividono lo stesso spazio urbano.**