

SALIR DE LOS CAMPAMENTOS PARA NÓMADAS: ASENTAMIENTOS AUTÓNOMOS DE LOS SINTI EN LA MUNICIPALIDAD DE REGGIO EMILIA (ITALIA)

Gianmaria Valent
Università di Padova (IT)
gianmaria.valent@studenti.unipd.it

Salir de los campamentos para nómadas: asentamientos autónomos de los Sinti en la municipalidad de Reggio Emilia, Italia (Resumen)

Este artículo describe el peculiar escenario creado por la decisión de algunas familias de etnia Sinti residentes en la municipalidad de Reggio Emilia (Italia) de salir de los campamentos para nómadas y establecer sus hogares en varios terrenos agrícolas en torno a la ciudad, a partir de comienzos de los años 90. El establecimiento de los asentamientos autónomos ha llevado a una situación que sigue evolucionando debido a que la Oficina Municipal de Ordenación Urbana ha presentado demandas por parcelación ilegal y construcción no autorizada contra todos los Sinti propietarios de casas. La mayoría de los procesos judiciales han concluido con la confiscación de las estructuras ilegales, pero las familias siguen viviendo en las casas expropiadas, por razones de interés público y orden público. La situación ha creado la necesidad de una nueva legislación, promulgada en julio de 2015 tras una movilización de los Sinti y la participación de varias municipalidades, lo cual introduce algunos elementos novedosos en las políticas públicas en relación con los Sinti y Roma en la región de Emilia-Romana.

Palabras clave: Sinti, ghettoización, acción directa, campamentos para nómadas, asentamiento autónomo, auto-organización, apropiación de lugares, parcelación ilegal, políticas públicas de alojamiento.

Leaving the nomad camps: autonomous settlements of Sinti people in the municipality of Reggio Emilia, Italy (Abstract)

This article describes the peculiar scenario created by the decision of some families of Sinti ethnicity residing in the municipality of Reggio Emilia (Italy) to exit from nomad camps and establish their homes on several plots of agricultural land around the town, starting in the early 1990s. The establishment of the autonomous settlements has led to a situation that is still evolving because the municipal planning office has filed charges against all Sinti homeowners for illegal parcelling and unauthorised building. The majority of the court cases have now ended with the confiscation of illegal structures, but the families are still residents in the expropriated houses for reasons of public interest and public order. This situation has created the need for new legislation, promulgated in July 2015 after a mobilisation of Sinti and the

involvement of several municipalities, which introduces some novel elements into public policies regarding Sinti and Roma in the region of Emilia-Romagna.

Keywords: Sinti, ghettoization, direct action, nomad camps, autonomous settlement, self-organisation, appropriation of places, illegal parcelling, public housing policies.

Este artículo, tras una presentación general de los Sinti en Reggio Emilia, se plantea describir la situación de su asentamiento conforme a la evolución experimentada desde los años 70 hasta el presente y, en particular, las soluciones autónomas experimentadas por algunas familias. Se analizarán también las medidas tomadas por las autoridades públicas en relación con la situación de vivienda de los Sinti, desde la creación de campamentos para nómadas a la promulgación de la nueva ley regional acerca de los Sinti y Roma, principalmente para definir las actitudes y puntos de vista institucionales hacia esta población. Mi argumento es que la acción directa de los Sinti, incluso si en principio no coordinada y sin otro objeto que la satisfacción de una necesidad inmediata, puede configurar un tipo particular de apropiación de lugares para vivir (Harvey 1989). El concepto de acción directa se asocia principalmente con las prácticas del activismo radical, y consiste en la construcción de alternativas al *status quo* en la vida cotidiana, sin esperar a que se produzca un evento excepcional¹. Según esta clave de lectura, las acciones puestas en marcha por los Sinti pueden interpretarse como una vía para conquistarse el derecho a vivir en un lugar organizado conforme a sus propios requisitos. Además, este derecho puede ser visto como el derecho de reinventar y reconstruir la ciudad - en este caso los suburbios más periféricos- por parte de un grupo marginalizado, desprovisto de poder contractual y por lo tanto sin posibilidades de operar como grupo de presión en las negociaciones urbanísticas. Como se explica más adelante, la visión Sinti de este derecho está relacionada con su salida de los campamentos para nómadas para vivir en una comunidad que incluye a sus parientes, entendidos como familia extensa. Alcanzar este derecho únicamente a través de medios legales e institucionales no era posible porque las verdaderas necesidades de los Sinti y Roma, así como su modo de vida, no eran reconocidos por las instituciones y la legislación.

¿Esta visión de los Sinti de un modo de vida ideal puede ser considerada como una utopía? En mi trabajo, adopto como definición de utopía el trabajo de María Luisa Berneri (1918-1949), *Viaje a través de utopía*, donde la autora critica la idea de utopía como una abstracción que caracterizó al pensamiento burgués de la modernidad europea entre los siglos XVI y XIX. Esta abstracción se substanciaba, según Berneri, en la imaginación de sociedades perfectas (y frecuentemente autoritarias) que también justificaba el colonialismo europeo pareciéndose al concepto contemporáneo de “imaginarios geográficos”². Por estas razones el movimiento anarquista histórico, al cual Berneri adhería, rechazaba generalmente de ser cualificado de utopista. Sin embargo, Berneri contempla también definiciones progresivas de la utopía.

“Cuando la utopía propone un nivel sin hacer de él un plan -esto es, una máquina muerta aplicada a la materia viviente-, se convierte a la realización del progreso”³.

¹ (Ince 2012; Springer 2014

² Gregory 1994, Debarbieux 2015

³ Berneri, 1962 p. 13

En lo que concierne mi caso de estudio, sin duda no es una utopía formalizada; no es un proyecto para una ciudad ideal o para un mundo nuevo, sino simplemente la tentativa de construir un ambiente de vida mejor saliendo de una situación estancada, creada por leyes anacrónicas y por una actitud institucional marcada por un cierto paternalismo. Como veremos, se trata de una visión que toma su forma a partir de los sentimientos de las personas, de las familias, de la comunidad. Es por lo tanto una visión colectiva, nacida y desarrollada como sumatoria y síntesis de visiones y de deseos individuales y no como adhesión a un diseño "ideal" construido anteriormente.

Si bien este artículo se centra en la situación particular de los Sinti en la municipalidad de Reggio Emilia, las cuestiones problemáticas son muy parecidas a las de otros grupos Romaní en toda Italia. Dichas cuestiones pueden agruparse en dos áreas, una en relación con la concepción que los no-Romaní tienen de los Romaní y una segunda en relación con las políticas públicas en las áreas de vivienda e inclusión social, parcialmente derivadas de las primeras. La principal cuestión crítica es un prejuicio racial profundamente arraigado, que lleva a la mayoría de los italianos a ver a los Romaní como un pueblo sucio, reacio al trabajo y, en general, que todavía lleva un modo de vida nómada, razón por la cual viven en campamentos.⁴ Este prejuicio contra los Romaní no se manifiesta únicamente en el electorado de derechas, sino también en sectores sin intolerancia racial contra otros grupos de extranjeros e inmigrantes, y en muchos votantes de izquierda⁵. En el lado institucional, es importante señalar que Italia carece de legislación nacional para gestionar y superar los problemas del pueblo Romaní. En particular, no se reconoce su estatus de minoría lingüística -y con ello su derecho a las salvaguardias previstas por la Ley 482/99. Por esta razón, en Italia las políticas públicas en relación con el pueblo Romaní son enteramente prerrogativa de los gobiernos locales, especialmente a nivel Regional⁶. Un aspecto en común de las leyes promulgadas desde los años 80 por doce Regiones italianas es el reconocimiento del "nomadismo" como característica esencial del modo de vida Romaní, y por tanto la necesidad de establecer áreas específicas para sus asentamientos provisionales, sin considerar que la mayoría de los Sinti y Roma italianos se habían vuelto sedentarios hacia finales de los años sesenta⁷. Además, esas leyes regionales agrupan a todos los Romaní en la categoría única de "Rom" o "nómadas", sin reconocer las diferencias y caracteres específicos de los diversos grupos, construyendo artificialmente una homogeneidad étnica y de costumbres⁸. Esa suposición ha llevado a considerar los campamentos de nómadas como única solución de vivienda para el pueblo Romaní, sin considerar otras alternativas.

Sinopsis del caso de estudio

Los asentamientos autónomos de familias Sinti⁹, que son el tema de este estudio, nacieron en solares de terreno agrícola en torno a la ciudad de Reggio Emilia en el norte de Italia¹⁰. Los Sinti, así como los Roma y los Caminanti, están entre las denominadas etnias "nómadas" que

⁴ (Arrigoni & Vitale 2008)

⁵ (Claps & Vitale 2010)

⁶ (Vitale 2008)

⁷ (Vergnano 2014)

⁸ Vitale 2008; Vitale & Brembilla 2009

⁹ En este artículo, el término "familia", más que en el sentido de unidad o núcleo familiar, se utiliza en el sentido de familia extensa.

¹⁰ Ver figura 1

viven en Italia¹¹. Los asentamientos autónomos se han desarrollado desde comienzos de los años 90, cuando algunas familias los vieron como la única manera de establecer su autonomía saliendo de los campamentos nómadas. Ya desde los primeros años de vida en estos campamentos, las condiciones de hacinamiento y cohabitación forzosa con otras familias hicieron que para estas familias fuera de importancia crítica encontrar una alternativa. Por estas razones, varias familias Sinti compraron solares de terreno agrícola y comenzaron a construir casas en ellos: inicialmente construyeron una casa para toda la familia, y a partir de ahí, otras casas para resolver las necesidades de la familia extensa. Sin embargo, a finales de la década de los 90, la Oficina de Ordenación Urbana del ayuntamiento de Reggio Emilia comenzó a presentar demandas por parcelación ilegal contra los propietarios. A día de hoy, se han fallado 64 casos, con la consiguiente confiscación de tierra y de edificios ilegales, mientras otros procesos están todavía en curso. Es importante señalar que las autoridades siempre abren una doble causa contra la parcelación ilegal: una causa civil que termina con la expropiación y una causa criminal que normalmente termina con la imposición de una multa. Al final de estos procesos judiciales, el ayuntamiento tomó la decisión de no destruir los edificios y, tras la expropiación, permitió que las familias se quedasen en la misma tierra por razón de "orden público", ya que no tenían otras opciones que pudieran resolver sus necesidades de alojamiento.

Desde un punto de vista estrictamente legal, estas parcelas y las construcciones son ilegales porque no cumplen con los usos definidos en el plan de ordenación urbana de la ciudad; desde el punto de vista de las familias, la situación es más compleja. Según los cabezas de familia, las compras de tierras y la construcción de los edificios se hicieron perfectamente a la vista de las autoridades desde el mismo principio. Además, los edificios, pese a ser ilegales, están registrados en el catastro local, y los Sinti pagaron al ayuntamiento impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Por esas razones, no entienden por qué el mismo ayuntamiento ha presentado repetidamente demandas contra ellos.

Datos y metodología

La metodología que utilizo para ese estudio incluye el examen de material documental tanto de organizaciones caritativas como de fuentes oficiales, incluyendo las actas judiciales, leyes y decretos, además de entrevistas con portavoces privilegiados reconocidos como representantes por la comunidad Sinti, los activistas y los profesionales involucrados. En particular, las personas con las que he hablado, el presidente y dos activistas de la asociación Sinti Them Romanò, dos cabezas de familia Sinti, un miembro del comité anti-racismo de Reggio Emilia *No pacchetto sicurezza* y un funcionario de la Oficina municipal para nómadas. Estas mismas personas me ayudaron a localizar los asentamientos autónomos, cada uno de los cuales he verificado a través de la inspección directa.

Para identificar las características cuantitativas de las áreas de asentamiento y en particular su evolución temporal, he utilizado técnicas SIG (Sistema de Información Geográfica), por medio de análisis para producir la cartografía necesaria¹². El material aerofotográfico utilizado para reconstruir la evolución de los asentamientos consiste en imágenes en blanco y negro y RGB, con una resolución espacial de 0,5 m/pixel, tomadas por la Agencia Italiana para la Agricultura (AGEA).

¹¹ (Furlan 2010)

¹² Me he encargado personalmente de toda la cartografía que aparece en el artículo.

padres Torreggiani y Altana- y a las circunstancias económicamente favorables, como el gusto de los habitantes del lugar por los entretenimientos públicos ofrecidos por los circos y los tiouvivos y atracciones durante las ferias y festivales religiosos. Otra circunstancia que estimuló la concentración de Sinti en Reggio Emilia fue que un fabricante local de tiouvivos y atracciones de feria (*Soli S.R.L*) permitía a los Sinti comprar sus productos a plazos, facilitándoles así el desarrollo de su negocio. Debido a la fuerte presencia de los Sinti, en Reggio Emilia el componente de otras etnias "nómadas" siempre se ha limitado a pocas personas y algunos grupos en tránsito¹³.

Hasta finales de los años sesenta, la población de etnia Sinti seguía siendo muy móvil, debido a que trabajaban en circos, ferias de atracciones, ventas o mendicidad puerta a puerta, así como actividades artesanas itinerantes. En Reggio Emilia tenían costumbre de acampar sus caravanas en varias zonas, pero sobre todo en la zona de *Cancello*, próxima a la estación del tren¹⁴. Careciendo de agua corriente y cuartos de baño, sus condiciones de vida eran muy duras. A comienzos de los años 70, gracias al interés del Alcalde Benassi¹⁵ y a la generosidad del padre Altana, que puso a su disposición un solar en el suburbio de *Baragalla*, se levantó el primer campamento para nómadas. En ese campamento, las familias Sinti tenían acceso a cuartos de baño, agua corriente y lavaderos. En la misma zona se situaron las escuelas especiales para niños nómadas, las denominadas *Lacio drom*. Este campamento mejoró las condiciones de vida en comparación con los campamentos improvisados, pero el hacinamiento se manifestó desde el mismo comienzo¹⁶.

Campamentos nómadas municipales

Los campamentos municipales para nómadas se crearon en Reggio Emilia a partir de la primera mitad de los años 80, y fueron institucionalizados y financiados por la Ley Regional (LR) 1988/47. Dicha ley es similar a la promulgada por otros Gobiernos Regionales Italianos, en particular en lo que se refiere a la definición de los Romaní como "nómadas"¹⁷. A tenor de esta ley se crearon dos categorías de campamentos: "para descanso" y "para tránsito". Esta ley definía a los Sinti y Roma únicamente con el término "nómadas", incluso si el modo de vida nómada, al menos en el caso de los Sinti, a finales de los años 80 era solamente un rasgo residual de comportamiento¹⁸, debido a los cambios en la economía que causaron una falta de oportunidades de trabajo en sus áreas tradicionales de ocupación¹⁹. Las condiciones de vida en los campamentos de nómadas eran difíciles, sobre todo en términos sociales. La cohabitación forzosa con otras familias, no necesariamente amigas, el hacinamiento, y el sentimiento de vivir en un ghetto permanente creado para aislar a los Sinti de los demás ciudadanos, son las explicaciones más frecuentemente dadas por los Sinti a la hora de justificar la necesidad de abandonar los campamentos. Estas cuestiones se expresan claramente en todas las charlas dadas por los Sinti acerca de los campamentos y de las condiciones de vida en ellos²⁰; también los informes recopilados por las instituciones y

¹³ (Trevisan & Torre 2013)

¹⁴ (Trevisan 2009)

¹⁵ Alcalde de Reggio Emilia de 1976 a 1987, miembro del Partido Comunista de Italia.

¹⁶ (Trevisan 2005, p. 44/45)

¹⁷ (Vitale 2008)

¹⁸ (Crocitti & Lugli 2013; Arrigoni & Vitale 2008; Vergnano 2014)

¹⁹ (Alietti 2009)

²⁰ Trevisan 2005)

organizaciones caritativas está siempre presente la cuestión de la segregación²¹. En mis conversaciones con los portavoces de la asociación *Them Romanò*, la palabra "ghetto" surge una y otra vez, y es muy fuerte la percepción de que todas las políticas públicas de asentamiento tienen por objeto proteger a los ciudadanos *gagi*²² de la presencia de los Sinti, y no resolver los problemas de vivienda de estos últimos. Este concepto se expresa también en varios estudios acerca de los problemas de vivienda de los Romaní, y se considera relacionado con la voluntad de las instituciones de aplicar un estricto control social sobre los Romaní, manteniéndolos separados de los demás ciudadanos²³. Los campamentos para nómadas pueden definirse sin ningún género de dudas como "zonas étnicas"²⁴, en las que toda la población está constituida por un solo tipo étnico y desde las que es muy difícil interactuar con otros ciudadanos. Son espacios segregados *de facto*²⁵, incluso si la segregación, obviamente, no es un objetivo expresado formalmente. Sin embargo, sí pueden ser vistos como una consecuencia no deseada de las leyes Regionales que buscan resolver los problemas de vivienda de los "nómadas", y como un medio de control autoritario sobre los Romaní ejercido por las instituciones públicas que se arrojan el derecho exclusivo de decidir cómo y dónde tienen que vivir²⁶.

Asentamientos autónomos

Necesidades de asentamiento de las familias Sinti en Reggio Emilia

Como hemos visto en el punto anterior, las condiciones de hacinamiento y cohabitación forzosa con otras familias, además de las condiciones de ghettoización y segregación que los campamentos perpetuaban, comenzaron a ser demasiado para algunas familias a partir de los primeros años de la década de los 90.

Los Sinti necesitaban una solución de asentamiento que permitiera agrupar a la familia extensa en un terreno aparte y que pudiera servir como residencia estable en un área con las características adecuadas no solo para las personas, sino también para las actividades económicas, como la producción artesana y la recogida de chatarra, además de sus actividades tradicionales como trabajadores en ferias de atracciones. En este último caso, necesitaban un espacio para guardar las atracciones y los medios de transporte correspondientes (caravanas, camiones) durante el invierno. El ayuntamiento no estaba en condiciones de responder a estas necesidades, en primer lugar por los límites presupuestarios, pero también porque sus actos en calidad de institución pública tenían que responder a los reglamentos establecidos en la Ley Regional 1988/47, que no consideraban la presencia de micro-áreas o asentamientos autónomos. Fue así como familias que apenas tenían recursos económicos suficientes se vieron forzadas a buscar una alternativa a la vida en los campamentos. La solución que las familias eligieron fue comprarse un terreno, un solar de uso agrícola en la mayoría de los casos, e ir a vivir en él, inicialmente con sus caravanas. Rápidamente se construyeron casas prefabricadas y de madera, según las necesidades de la familia.

²¹ (Bontempelli 2012; Crocitti & Lugli 2013)

²² *Gagi* es una palabra en lengua Sinti que se refiere a quienes no son Sinti o Roma.

²³ (Vergnano 2014; Arrigoni & Vitale 2008)

²⁴ (Somma 1991)

²⁵ (Vitale & Brembilla 2009; E.R.R.C. 2000)

²⁶ (Bassi 2011)

Las áreas de asentamientos autónomos que he examinado en la municipalidad de Reggio Emilia tienen determinados rasgos comunes. El primero es que, habiendo sido construidas sobre terreno agrícola, están situadas en el borde de la ciudad y en el campo, incluso si algunas se han visto afectadas por la creciente urbanización de los últimos veinte años, de modo que actualmente forman parte de los suburbios y no del campo (figura 2). Las áreas están cercadas con setos o con malla de alambre, y pavimentadas con ladrillos autoblocantes o con grava. La organización interna muestra, dependiendo de la forma del área, un camino de entrada o centro despejado en torno al cual se sitúan los edificios independientes. Los edificios pueden ser casas prefabricadas de madera o de paneles de cartón-yeso, o mobil-homes transformados en estructuras semi-permanentes sobre plataformas de hormigón con conexión a las redes de electricidad, gas, agua y alcantarillado. Se encuentran siempre varios espacios vacíos, pensados como espacio temporal para la caravana de algún familiar, como almacén de equipamiento de ferias de atracciones, o para permitir la construcción de otros alojamientos si y cuando el crecimiento de la familia lo hace necesario.

Ubicación de los asentamientos

Los asentamientos Sinti en el territorio de la municipalidad de Reggio Emilia son tanto oficiales como informales. Hemos contado tres campamentos oficiales permanentes para nómadas, uno en el nordeste, uno en el oeste y otro en el sudoeste de la ciudad; además, hay una micro-área municipal experimental²⁷ que aloja a una familia seleccionada, y un campamento de tránsito para breves estancias dedicado a los Sinti que trabajan con atracciones de feria. El principal campamento oficial es el nordeste, situado entre las zonas industriales de *Mancasale* y *Bagnolo in Piano*, con un área de 3200 m². La partida de gastos presupuestada en 2011 por el ayuntamiento de Reggio Emilia para la administración de los campamentos públicos ascendía a un total de 352.762,61 euros²⁸. En 2014, fecha del último censo específico, el total de la población Sinti en Reggio Emilia era de 730 habitantes. De ellos, 372 viven en las áreas públicas, mientras los restantes 358 viven en los asentamientos autónomos²⁹.

En el territorio de la municipalidad, según el informe antes citado editado por Salvador & Raciti, se cuentan 33 áreas privadas, mientras el número de áreas por mí reconocidas con ayuda de los representantes de la asociación Sinti y el funcionario de la Oficina Municipal para Nómadas es de 15. Sin embargo, considerando que, si excluimos los más pequeños, casi todos los asentamientos pueden dividirse en varias sub-áreas, y que la cifra del número de habitantes a la que yo llegué coincide con la del informe, las cuentas son congruentes. Así, la diferencia en el número de áreas es sólo cuestión de definición: en el informe no se mencionan los criterios usados para definir un "área". La figura 2 muestra la ubicación de los asentamientos municipales y autónomos en relación con el área urbana de Reggio Emilia en el presente y como era a finales de los 80. Al ver el mapa, resulta claro que a comienzos de los 90 los asentamientos se habían establecido en campo abierto. A lo largo de los años, el área urbanizada ha ido creciendo y ahora algunos de los asentamientos están en su borde o, en un

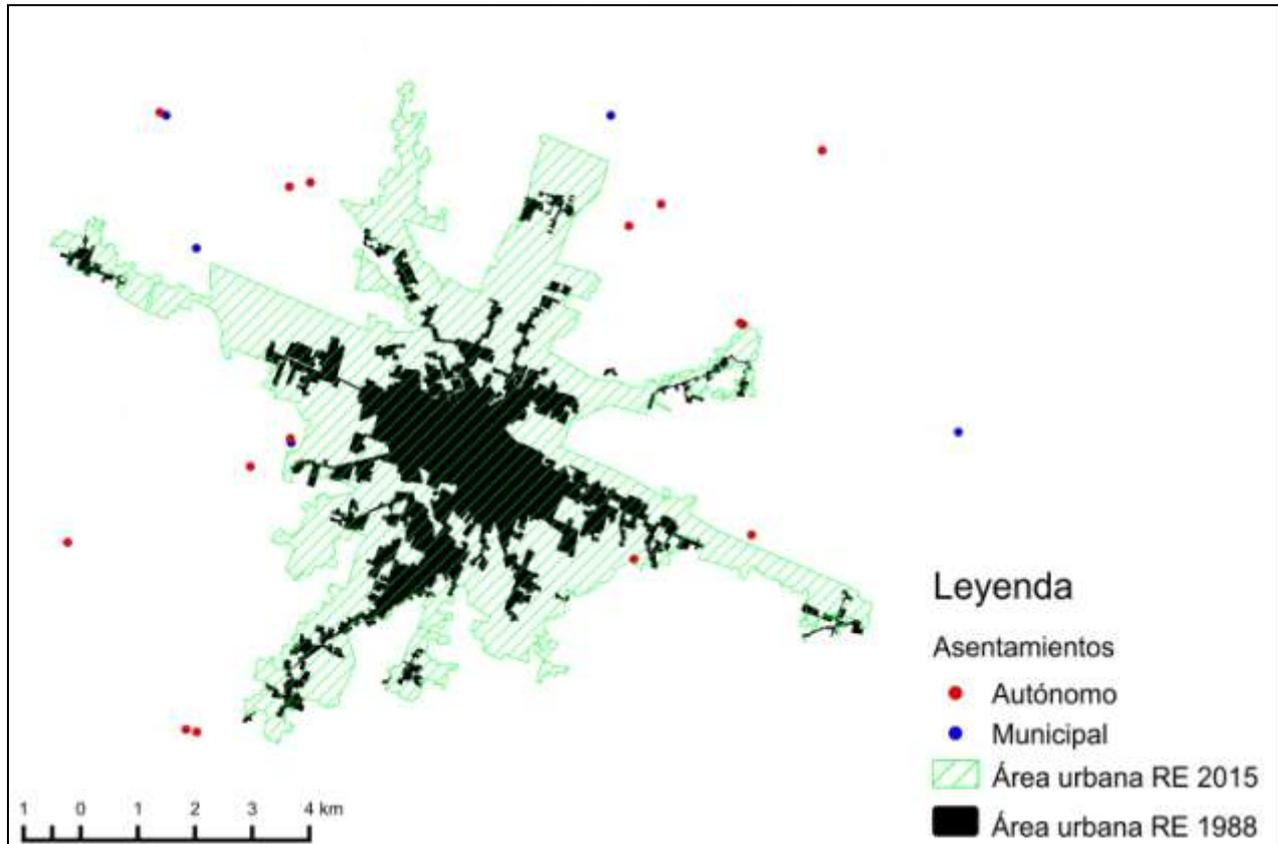
²⁷ (Crocitti & Lugli 2013, p. 125)

²⁸ (Salvador & Raciti 2014)

²⁹ *ibídem*)

caso, dentro de ella. Uno de los asentamientos autónomos no ha sufrido demandas legales, y no aparece en el mapa a fin de evitar consecuencias legales para los propietarios.

Figura 2.
Ubicación de los asentamientos



Evolución de los asentamientos

Se ha efectuado un intento de reconstruir la evolución de los asentamientos autónomos durante los últimos quince años (2000/2014) a través del examen comparativo de imágenes aéreas. Hay imágenes disponibles para los años 2000, 2003, 2007, 2011 y 2014. Tras haber identificado las ubicaciones de los asentamientos, he efectuado la geo-referenciación de las fotografías aéreas en un proyecto SIG (Sistema de Información Geográfica) a partir del cual he creado un archivo shapefile que contiene las estructuras presentes en los distintos terrenos en las fechas en que se hicieron las fotografías. Cada estructura se ha codificado con un color distinto en función de la fecha de su presencia en las fotos porque, dado que las fotos se hicieron con intervalos de varios años, no he podido identificar la fecha de construcción exacta. Los siguientes mapas son ejemplos de la evolución de cinco asentamientos elegidos de entre los más representativos. Incluso si las áreas elegidas son ya objeto de procesos judiciales por parcelación ilegal, debido a que la construcción de estructuras prosiguió al menos hasta 2014, he ocultado las características que pudieran ser útiles para identificar las áreas, a fin de proteger a los propietarios contra otras acciones legales.

Figura 3.
Evolución del asentamiento n° 1

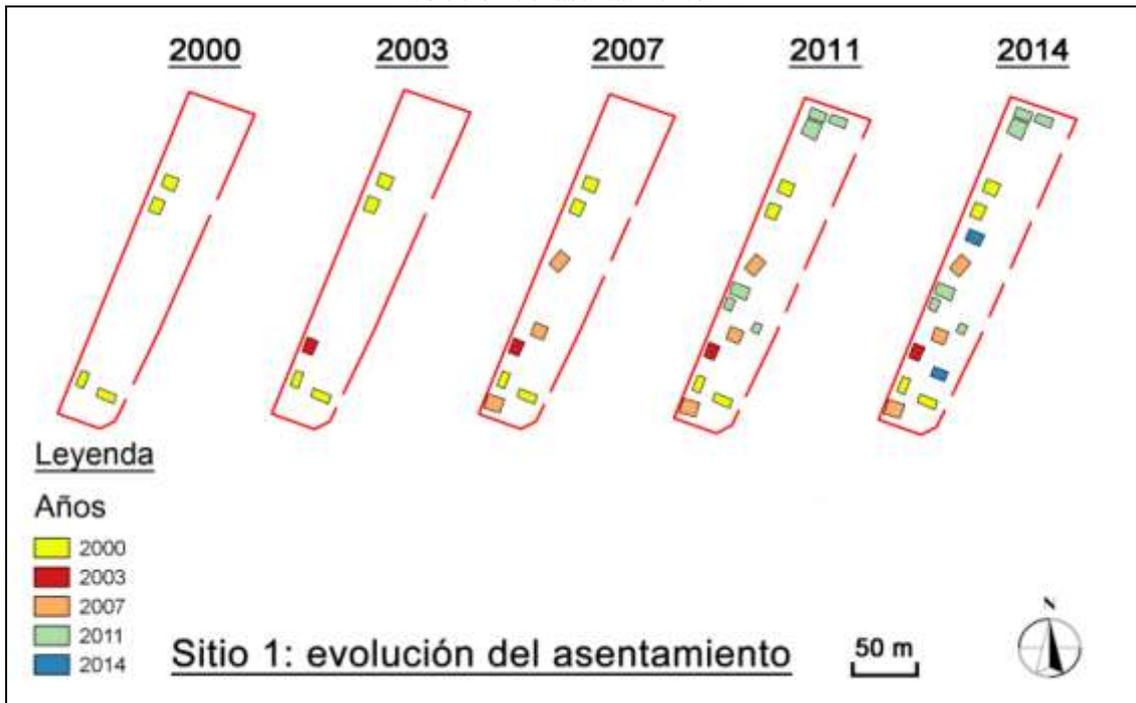


Figura 4.
Evolución del asentamiento n° 2

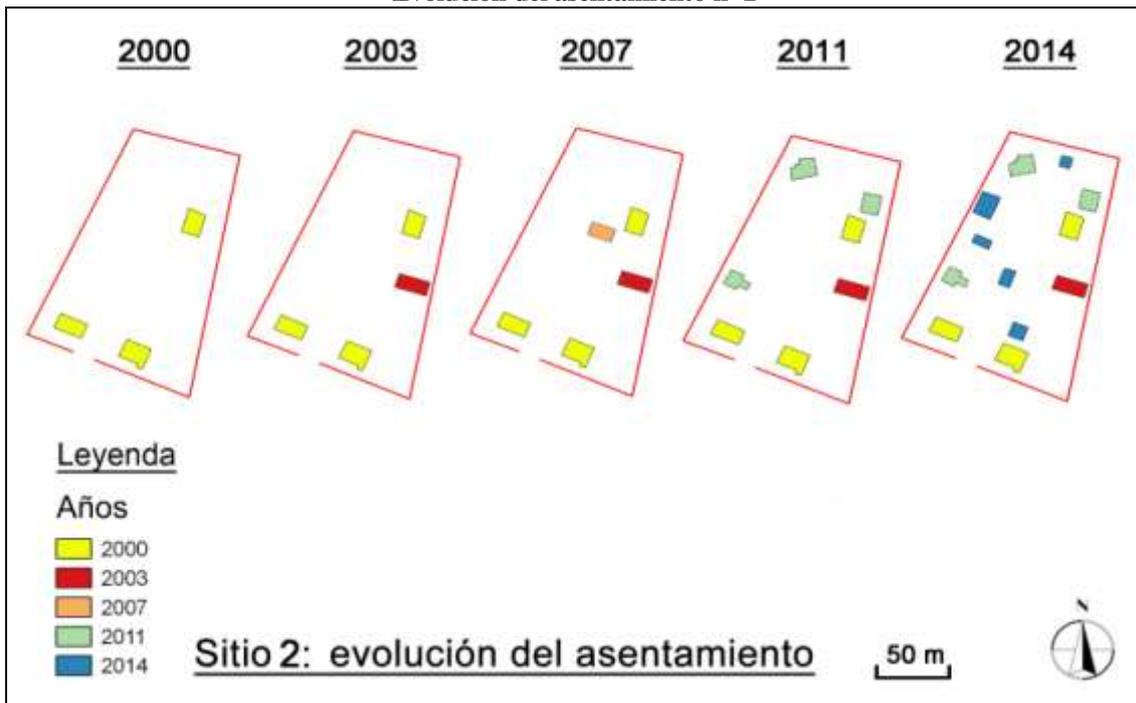


Figura 5.
Evolución del asentamiento n° 3

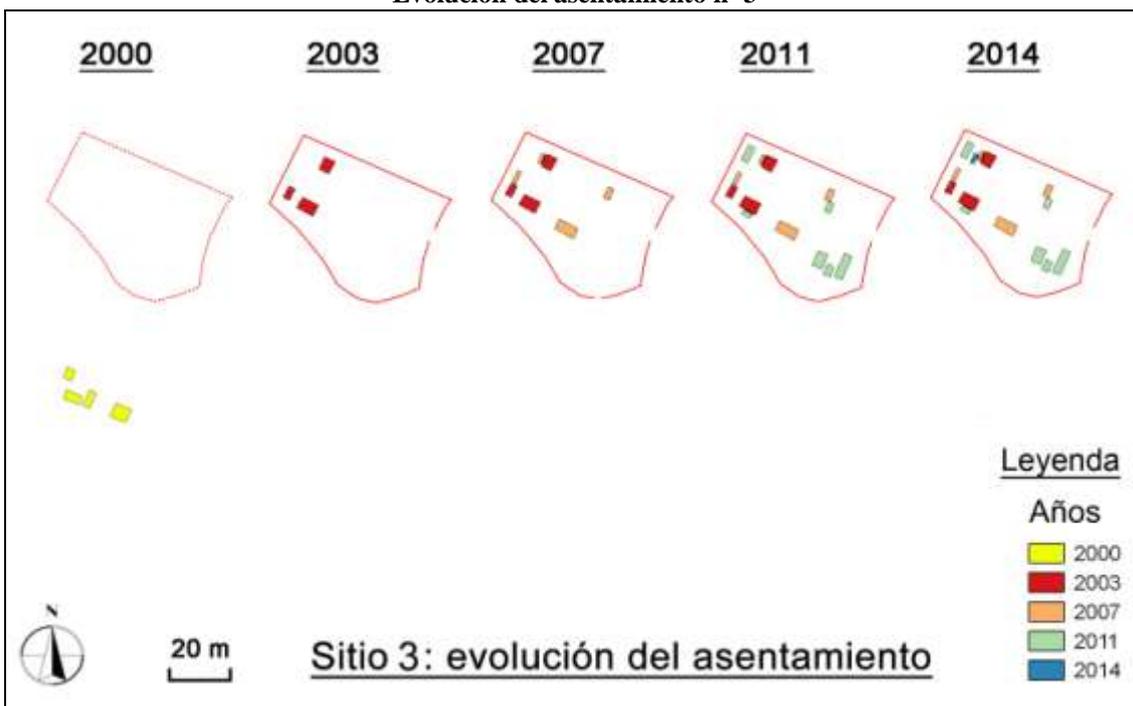


Figura 6.
Evolución del asentamiento n° 4

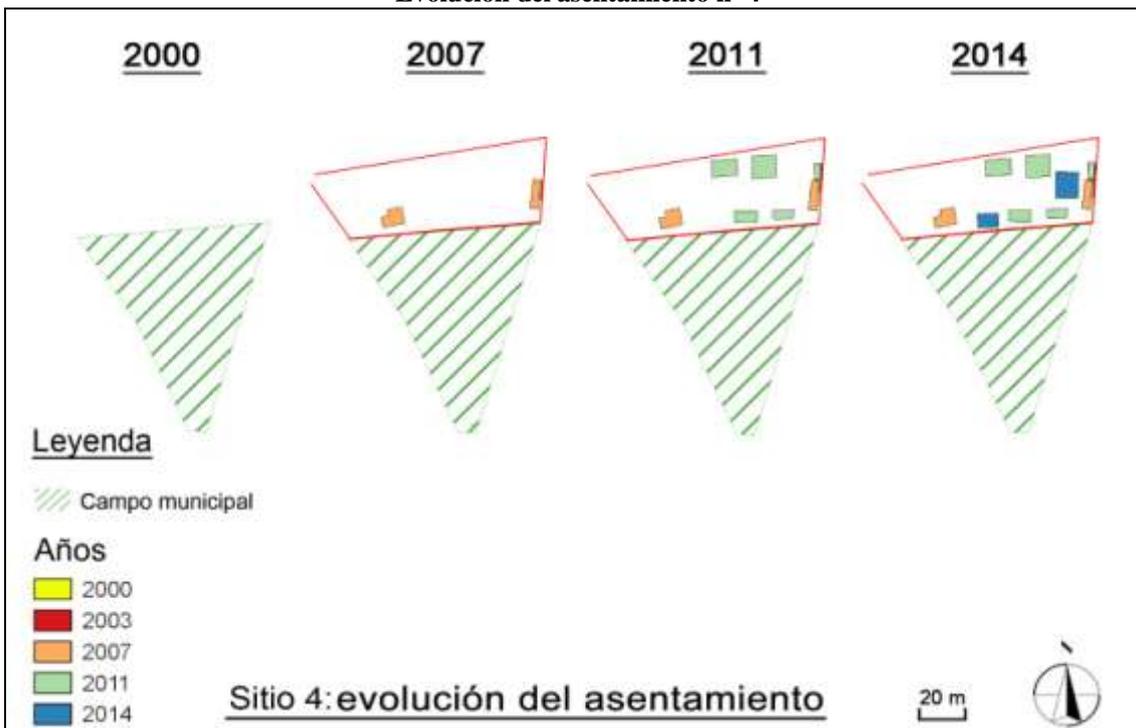
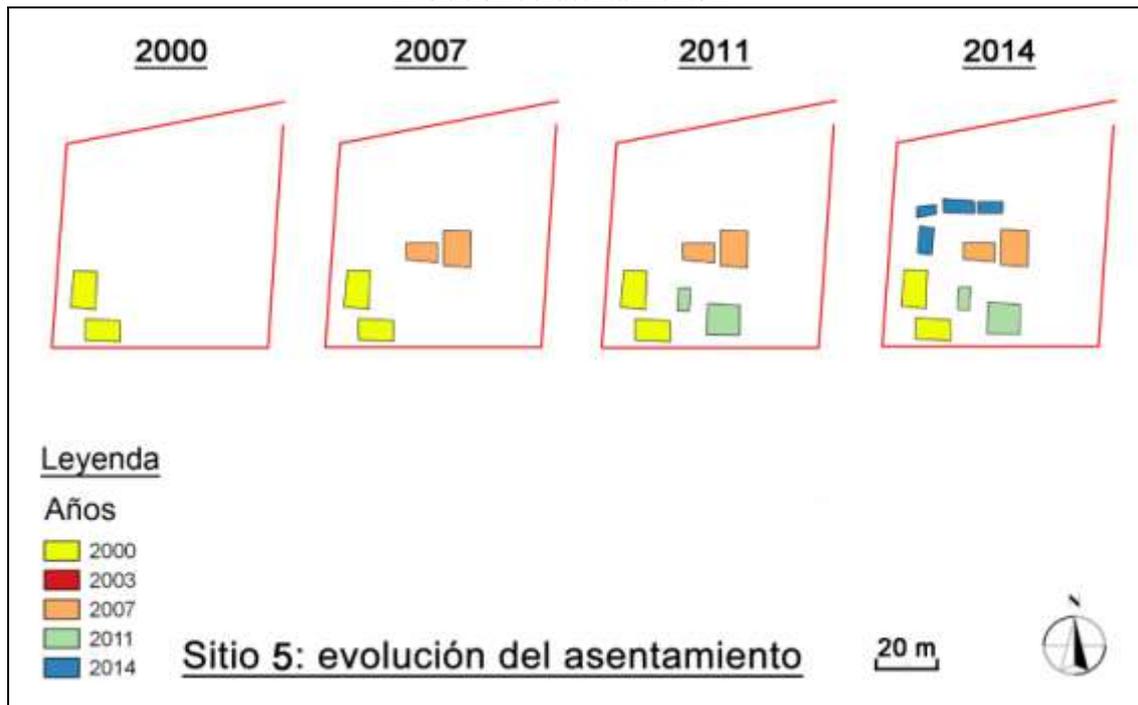


Figura 7.
Evolución del asentamiento n° 5



Al examinar los mapas, podemos ver que en 2000 los asentamientos en general estaban formados por entre dos y cuatro estructuras, y que hasta 2003 sólo aumentaron ligeramente. DE 2007 a 2014 vemos una aceleración en la construcción de nuevas estructuras, así como en el número de alojamientos temporales, como caravanas (que no aparecen en los mapas debido a su naturaleza temporal) situadas en los espacios libres entre las casas. Una familia Sinti, como media, está formada por cuatro personas³⁰. Este hecho ha llevado a un aumento de la necesidad de nuevos alojamientos a lo largo de los años, y esa necesidad, a su vez ha marcado la pauta de la evolución de los asentamientos. Una característica importante de estos asentamientos es que nunca se trata de casos de especulación inmobiliaria. Como resulta de las actas judiciales y de las declaraciones de los entrevistados, los propietarios en ningún caso subdividieron los terrenos para revenderlos después. La construcción de nuevas estructuras siempre se ha derivado de una necesidad real de alojamiento debido a la creación en un nuevo núcleo familiar tras una boda o el traslado de un familiar desde un campamento para nómadas. En 2014, el número de casas oscilaba entre las nueve del asentamiento n° 4 a las dieciséis del n° 1, que es también el más poblado, con una media de 85 residentes. Este último es también el único que tiene una forma alargada, con un camino de entrada lateral, y no interior. Los asentamientos n° 3 y 4 tienen una historia particular. El n° 3, al principio estaba situado en un terreno perteneciente a una zona rural; entre 2000 y 2003, el ayuntamiento comenzó a construir una nueva carretera que pasaba directamente a través del asentamiento, razón por la cual se invitó a las familias a que llevaran su asentamiento a una ubicación un poco más alejada. Las familias movieron sus casas unas decenas de metros, pero después de esto se presentaron cargos contra ellos por parcelación ilegal. Según el testimonio de las activistas, las familias residentes confiaban en llegar a algún tipo de acuerdo oral con la municipalidad, de modo que los cargos les sorprendieron. Este hecho indica que la percepción

³⁰ (Salvador & Raciti 2014)

Sinti del concepto de legalidad es muy distinta de la de los *gagi*, y puede explicar el hecho de que hayan realizado abiertamente actividades ilegales sin tratar de ocultarlas. Arrigoni y Vitale afirman que para los Romaní la legalidad es una condición final que debe obtenerse a través de políticas ocupacionales, de inclusión y contra la discriminación social; por lo tanto, debe ser vista como algo a alcanzar, más que como una condición de partida. Al contrario, para las instituciones y la mayoría de los no Romaní, el respeto de la ley es una pre-condición fundamental para la inclusión social³¹. Uno de los cabezas de familia dijo "...no hacemos nada malo, no causamos daños a nuestros vecinos ni a otras personas. Así que, ¿dónde está la ilegalidad?" El asentamiento n° 4 está colindante con el campamento municipal de Via Da Genova. En 2003 no había construcción fuera del campo, pero las condiciones de hacinamiento forzaron a algunos de los habitantes a ampliar el campamento por cuenta propia. En los años siguientes, el número de estructuras en el campamento oficial siguió siendo el mismo, mientras en el nuevo terreno aumentó hasta nueve en 2014. Incluso en este caso, los propietarios fueron demandados por parcelación ilegal³².

La doble línea de acción institucional

La política institucional se ha caracterizado por la dualidad en el tratamiento de los asentamientos autónomos. Por un lado, la municipalidad ha dado a los Sinti el derecho oficial a residir en esas áreas, llegando incluso a asignar numeración a las casas o a los terrenos. Estas medidas se tomaron de conformidad con las leyes del registro civil³³. Los operadores de los servicios sociales del ayuntamiento estaban en contacto con las familias que vivían en los asentamientos autónomos durante sus actividades profesionales, como impartir escolarización a los niños. Además, las familias firmaron todos los contratos necesarios con las compañías de electricidad, agua y gas, y pagaron las facturas por el suministro. Uno de los cabezas de familia consultados afirmó haber pagado los impuestos locales a la propiedad inmobiliaria (ICI e IMU) por su casa hasta que le expropiaron. Todo eso es para decir que, al menos desde el punto de vista de los Sinti, las autoridades siempre han sido conscientes de la situación, desde el comienzo y mientras evolucionaba.

Por otro lado, el ayuntamiento ha presentado cargos contra la práctica totalidad de las familias por parcelación ilegal y construcción no autorizada, debido a que los asentamientos se levantaron en terrenos que en el plan de ordenación urbana no estaban destinados a usos residenciales, sino exclusivamente a usos agrícolas. Solo uno de los asentamientos se mantiene libre de procesos judiciales. En la legislación italiana, la parcelación ilegal es un delito muy grave y una sentencia de culpabilidad supone, además de una multa, la confiscación de la estructura y de la tierra en que se construyó³⁴. No hay posibilidad de legalizar el abuso pagando una multa de regularización. En el caso de un único edificio sin autorizar, la posibilidad existe, pero es extremadamente cara y no al alcance de todos³⁵.

³¹ (Arrigoni & Vitale 2008)

³² Esta información procede de mis conversaciones con los portavoces de la asociación *Them Romanò* y con los activistas del comité anti-racista de Reggio Emilia. Las imágenes aéreas confirman la evolución histórica del asentamiento.

³³ Entrevista con el funcionario de la Oficina Municipal para Nómadas.

³⁴ DPR 380/2001 Art. 44)

³⁵ DPR 380/2001 Art. 36)

Varias acciones legales han terminado con sentencias de culpabilidad para los propietarios y la confiscación de su propiedad. Las estructuras y áreas confiscadas son ahora propiedad municipal. Algunos casos están todavía en proceso, pero una sentencia a favor de los propietarios de las casas es extremadamente improbable. El acto final de todos los procesos probablemente consistirá en que los ocupantes serán echados de las tierras y las estructuras ilegales serán demolidas para restaurar los terrenos a su estado anterior. Hasta ahora (octubre de 2015), sin embargo, solamente se ha demolido una casa. La familia que vivía en ella se ha trasladado a una caravana al lado del terreno que sigue siendo propiedad suya. En las demás propiedades confiscadas, el ayuntamiento no ha llevado a efecto desahucios ni demoliciones. Esta suspensión se debe principalmente a la voluntad del ayuntamiento de evitar las durísimas consecuencias de proceder al desalojo de cientos de personas que ya pasan por muchos problemas, como escasos ingresos, discriminación étnica, subempleo, y entre las cuales hay muchos niños y jóvenes menores de edad. El ayuntamiento no tiene medios para ofrecerles una nueva solución de alojamiento: los tres campamentos oficiales para nómadas están llenos y no podrían albergar a más familias. Además de estas cuestiones humanitarias y de las razones de orden público, también la ciudadanía italiana de los Sinti podría haber jugado un papel importante, protegiéndolos de la política de desalojo y expulsión sufrida en Italia por otros grupos romaníes provenientes de Rumania y de la ex Yugoslavia³⁶.

Esta suspensión no se ha expresado formalmente a través de una ordenanza oficial o un procedimiento burocrático específico, sino simplemente es una situación *de facto*. La conciencia de estar relativamente protegidos contra el desahucio y de tener así un lugar para vivir es una cosa buena para los cabezas de familia, pero también una causa seria de insatisfacción en relación con la pérdida de los derechos de propiedad de sus hogares, que compraron con mucho sacrificio.

Uno de los cabezas de familia expropiados dijo

“...ahora toda mi propiedad, la tierra que compré con mi dinero, la casa que construí con estas manos, han dejado de ser mías. Son propiedad del ayuntamiento, pero a mi familia y a mí se nos permite vivir aquí juntos. Eso es lo único bueno. Mis hijos y mis nietos no heredarán la propiedad a mi muerte, no tendrán nada. Pero espero que ellos, en el futuro, puedan vivir en casas entre el resto de la gente, porque nosotros, los Sinti, somos ciudadanos italianos como tú y todos los demás”.

Tras recibir notificaciones de expropiación, algunas familias comenzaron a organizar una protesta con ayuda de la asociación Sinti *Them Romanò*. La protesta, que se llevó a cabo con una acción conjunta con organizaciones similares que actúan en otras provincias de Emilia-Romaña, no ha impedido la confiscación de la propiedad, pero ha dado como resultado la promulgación de una nueva ley regional que modifica todas las políticas regionales acerca de los asentamientos y los problemas de alojamiento de los Sinti y Roma. La ley ha sido también apoyada activamente a nivel institucional por el ayuntamiento de Reggio Emilia y otras municipalidades de Emilia-Romaña que buscaban una solución para los problemas de alojamiento de los Sinti y Roma en sus territorios.

Las principales cuestiones acerca de la nueva ley se describen en la siguiente sección.

³⁶ Vergnano 2015)

Nueva política de asentamientos

La nueva Ley Regional (LR 2015/11) "Normas para la inclusión social de Roma y Sinti" se basa -en lo que se refiere a las políticas de alojamiento- en micro-áreas. Los campamentos para nómadas se reconocen finalmente como fuentes de exclusión y discriminación social, y las instituciones apoyan, lamentablemente sólo como cuestión de principio, la necesidad de un cambio de modelo. La ley reconoce la necesidad de los Roma y los Sinti - ya no definidos como "nómadas", como ocurría en la ley anterior- de abandonar los campamentos como modelo de asentamiento y de establecer su residencia en pequeñas áreas "familiares" que serán a la vez públicas y privadas, es decir, propiedad del ayuntamiento o, como alternativa, de las familias residentes. A fin de no entrar en conflicto con los planes de ordenación urbana, la realización de micro-áreas estará sujeta a un programa municipal específico que definirá las zonas de asentamiento elegibles. Además, el establecimiento de una micro-área no supondrá cambios en el estatus legal o en la calificación del terreno de que se trate dentro del plan de ordenación urbana. Es decir, si un asentamiento se establece en un área definida como "agrícola", el área no se transformará en área "urbanizable"; simplemente se dará una concesión especial acerca del uso residencial del área. Todo ello se hace para evitar los comportamientos especulativos que podrían derivarse de un cambio real de la calificación de los terrenos.

Al examinar esta ley, se plantean al menos dos cuestiones importantes: la primera, la constatación de que ha habido un cambio en el modo de vida de los Roma y los Sinti, que ya no puede definirse como nómada. Esta constatación sigue la línea expresada en las recomendaciones del Tercer Informe de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (2005, punto nº 100). Por esa razón, estas personas ya no tienen necesidad de las "áreas de descanso" o "áreas de tránsito" que se contemplaban en el pasado. En segundo lugar, la ley reconoce las identidades culturales y sociales de Roma y Sinti, y asume sus necesidades específicas de asentamiento en los términos que hemos visto en el Apdo. 3.1. A la hora de redactar este artículo, en enero de 2016, la ley no está produciendo efectos, porque no se han publicado aún los decretos ejecutivos para la Región de Emilia-Romaña.

Discusión

Todo el escenario sigue evolucionando, pero pueden definirse algunos elementos importantes. Como hemos visto, la situación del asentamiento autónomo de Sinti en Reggio Emilia es muy compleja, tratándose de una inusual mezcla de aplicación formal de la ley y suspensión informal de una parte de las penalizaciones debidas a la acción espontánea e informal de algunos ciudadanos en el intento de resolver una situación de necesidad. Como antes se especificó, la parcelación de terrenos agrícolas y la construcción de casas en ellos adopta en ese caso el carácter de apropiación para uso y no de especulación en busca de ganancias ilícitas. Solamente la compra inicial de terrenos puede asimilarse a las prácticas comunes de control del espacio a través de la propiedad legal. Todas las acciones subsiguientes pueden reconocerse como prácticas de apropiación y transformación/reinvención de lugares por un grupo de personas que vive una situación compleja de subempleo, escasos ingresos y discriminación racial y social³⁷. La característica más notoria de este escenario es la implementación de una solución auto-organizada, es decir, la acción directa llevada a cabo por las familias Sinti para ganarse el derecho básico a un hogar sin esperar ayudas "de arriba".

³⁷ Harvey 1989)

Aunque no pueda inscribirse en un marco abiertamente ideológico, esa solución auto-organizada puede ser leída como una acción prefigurativa³⁸ por medio de la cual las familias han diseñado y construido “aquí y ahora” una condición de vivienda que responde mayormente a sus deseos y necesidades. Este planteamiento no ha resuelto todos los problemas de los Sinti, como el desempleo y la discriminación, pero ha llevado, pese a todo, a una emancipación parcial de las familias Sinti con respecto a la asistencia institucional, además de permitirles alcanzar su objetivo primario, que era salir de los campamentos. Según un funcionario de la Oficina Municipal para Nómadas, los asentamientos autónomos están mejor cuidados que los campamentos públicos, porque las familias los perciben como suyos propios y tienden a dedicar más energías a su mantenimiento. Un problema que persiste entre la gente que vive en los asentamientos autónomos es, además de las dificultades para encontrar trabajo, el aislamiento frente al tejido social de las comunidades cercanas. Este hecho se describe en el informe del Defensor del Pueblo de la Región de Emilia-Romaña³⁹ y ha sido experimentado también por los Sinti con quienes he hablado, afirmando que sus vecinos, si bien no son hostiles con ellos, tampoco muestran una actitud amistosa. En qué medida puede esto atribuirse al prejuicio étnico de los ciudadanos no-Sinti y en qué medida al fuerte deseo de los Sinti de vivir principalmente dentro de su comunidad, es un aspecto que debe someterse a un análisis profundo.

Otra cuestión a subrayar es que el ayuntamiento de Reggio Emilia no estaba -ni está- en posición de ofrecer una solución de vivienda a todos los Sinti: el funcionario de la Oficina para Nómadas afirma que los campamentos están al máximo de su capacidad y que no hay fondos para expandirlos, por no mencionar que el establecimiento de nuevos campamentos va contra las normas de la UE. Si todos los Sinti que habitan en Reggio Emilia viviesen en los campamentos oficiales, el ayuntamiento incurriría en procedimientos de infracción de la UE, además de tener que sostener un gasto que sería como mínimo el doble del que la actual gestión de los campamentos supone (ver apdo. 3.2). Y esto no tiene en consideración los problemas sociales que se generarían dentro de los campamentos si su población fuese eventualmente el doble de la actual. Al encontrar soluciones de asentamiento por cuenta propia, los Sinti han evitado a los oficiales públicos el tener que afrontar esos problemas. Obviamente, sin embargo, el ayuntamiento no ha podido reconocer formalmente esos beneficios positivos, porque han sido resultado de actos ilegales. Además, esta situación, que se suma a situaciones análogas en otras provincias y ayuntamientos de Emilia-Romaña, ha llevado a promulgar la nueva ley regional⁴⁰ que contiene los mismos principios que dieron lugar a los asentamientos autónomos. El ayuntamiento y las asociaciones Sinti ven esta nueva ley como un instrumento para legalizar la residencia de las familias en los asentamientos autónomos a través de un procedimiento de asignación en uso libre. Esta ley, promulgada en Julio de 2015, finalmente ofrece una motivación formal para suspender la demolición de los edificios irregulares. El procedimiento de regulación solo espera las normas ejecutivas. La ley también plantea algunas cuestiones críticas. La primera, el problema de la definición: ¿quién tiene derecho a recibir los beneficios que ofrece la ley? En otras palabras: ¿quiénes son Sinti y Roma? Es impensable compilar una lista de personas basadas en su procedencia étnica sin caer en una práctica abiertamente racista. A fines de regularizar la permanencia de las familias en las áreas expropiadas, el funcionario de la Oficina Municipal para Nómadas ha expresado la posibilidad que el reconocimiento de su estatus se efectúe simplemente basándose en la presencia. El presidente de *Them Romanò*, por otro lado, afirma que su asociación debería

³⁸ (Springer 2014; Springer 2013)

³⁹ (Crocitti & Lugli 2013 p. 106)

⁴⁰ LR 2015/11)

haber un papel activo en este reconocimiento. A día de hoy, la cuestión sigue abierta. El segundo problema es que la ley no contiene instrumentos específicos que los ayuntamientos puedan usar directamente para dejar atrás los campamentos y cerrarlos. Para familias que tengan la intención específica de dejar el campamento y los medios financieros para hacerlo, existe la posibilidad de comprar un área y trasladarse a ella con sus casas móviles y/o construir algunas estructuras. La ley no obliga a los ayuntamientos a disponer micro-áreas con la finalidad de vaciar y cerrar los campos. Es de esperar que las actividades del ayuntamiento, sobre todo por razones presupuestarias y no por falta de voluntad política, se refieran únicamente a áreas que ya le pertenecen.

Conclusiones

El entero caso es definido por una continua tensión entre la realización del modelo de vida deseado por los Sinti y la realidad marcada por las normas urbanísticas y las acciones de las autoridades. La alternancia entre la aplicación rigurosa de la ley y el recurso a comportamientos más informales ha caracterizado a la línea de acción seguida por las instituciones públicas. Como hemos visto en apdo. 3.4, 4 y 5, las instituciones, desde el Municipio hasta la Región, han tenido que hacer frente a una situación que continuó evolucionando y creciendo durante los años, sin utilizar por completo los medios legales y no teniendo intención de intervenir con acciones represivas. La solución en el lado institucional, por lo tanto, ha sido una regularización a posteriori que, incluso si después de los procesos y las expropiaciones, reconoce el statu quo y el derecho de los Sinti a un modelo de asentamiento construido y organizado sobre la base de sus propios requisitos. Además, las asociaciones Sinti y Roma han asumido un papel activo de interlocutores reconocidos y han comenzado a cambiar la actitud institucional de considerar los gitanos como personas a manejar desprovistas de capacidad de acción colectiva.

En la introducción se ponía el interrogante si la visión de los Sinti de un modelo de asentamiento ideal pueda ser definida como utópica. Aunque no se trate de una utopía imaginada y descrita en una forma concluida, la presuposición de querer mejorar la calidad de vida de una comunidad a través de la construcción de un lugar de vida ideal puede ser vista como utópica, segundo las definiciones de utopía presentadas en la introducción. Pero la cuestión más relevante de este caso es que el proceso y la experimentación llevadas a cabo por los Sinti durante dos decenios tienen más importancia que los resultados obtenidos por sí mismos. De hecho, los Sinti han empezado simplemente con el deseo y la voluntad de salir de los campamentos para nómadas, sin tener un plan de acción general, buscando y procediendo mediante aquellas soluciones posibles que combinaban requisitos deseados y disponibilidad económica. El desarrollo de la visión de un modelo de asentamiento ideal, de hecho, ha seguido en paralelo la construcción material de la visión misma. Es importante además señalar que este proceso de acción directa de los Sinti, aunque no ha resuelto definitivamente sus problemas de alojamiento y ha llevado a pesadas consecuencias legales, ha sido el motor principal que ha impulsado el cambio en la política pública en relación con los Sinti y los Roma en Emilia-Romaña. Sobre todo, estos hechos han dejado claro a los Sinti que pueden obtener espacios de autonomía y auto-organización por sí mismos, sin tener que seguir las normas y prácticas establecidas por las autoridades para gestionar a los "nómadas" basadas en el punto de vista y las necesidades del resto de la ciudadanía.

Bibliografía

ALIETTI, A., Generazioni nomadi fra tradizione e mutamento. In VITALE T., *Politiche possibili: abitare la città con i Rom e i Sinti*. Roma: Carocci, 2009.

ARRIGONI, P. & VITALE, T., Quale legalità? Rom e gagi a confronto. *Aggiornamenti sociali* 2008, vol. 3, pp.182–194.

BASSI, N., Le diverse forme di abitazione dei Rom e dei Sinti nel diritto amministrativo e nel diritto urbanistico. In BONETTI P., SIMONI A. & VITALE T., *La condizione giuridica di Rom e Sinti in Italia*. Milano: Giuffrè, 2011, pp. 805–811.

BERNERI, M.L., *Viaje a través de Utopía*, Buenos Aires: Proyección, 1962

BONTEMPELLI, S., *Rapporto Nazionale sulle Buone Pratiche di Inclusione Sociale e Lavorativa dei Rom in Italia*, lugar de publicación desconocido: Report EU-INCLUSIVE, 2012

CLAPS, E. & VITALE, T., Not Always the Same Old Story: Spatial Segregation and Feelings of Dislike against Roma and Sinti in Large Cities and Medium-size Towns in Italy. In STEWART M. & RÖVID M., *Multi-Disciplinary Approaches to Romani Studies*. Budapest: CEU Press 2010, pp. 228–253.

CROCITTI, S. & LUGLI, D., *Verso il superamento dei campi nomadi*, Bologna: Difensore civico Emilia-Romagna, 2013.

EUROPEAN ROMA RIGHT CENTER, *Campland - Racial Segregation of Roma in Italy*, Budapest: E.R.R.C., 2000.

DEBARBIEUX. B., *L'espace de l'imaginaire : essais et détours*, Paris : CNRS, 2015

FURLAN, F., Rom e Sinti nelle legislazioni regionali. In BONETTI P., SIMONI A. & VITALE T., *La condizione giuridica di rom e sinti in Italia*. Milano: Giuffrè 2010 pp. 703–738.

GREGORY, D., *Geographical imaginations*, Cambridge Mass.; Oxford: Blackwell, 1994

HARVEY, D., *The urban experience*, Oxford: Blackwell 1989.

INCE, A., In the Shell of the Old: Anarchist Geographies of Territorialisation. *Antipode*, 2012, vol 44(5), pp.1645–1666.

SALVADOR, D. & RACITI, M., *Rapporto sulla popolazione sinta e rom presente nei campi e nelle aree sosta, transito della regione Emilia-Romagna*, Bologna: Regione Emilia-Romagna, 2014.

SOMMA, P., *Spazio e razzismo*, Milano: Franco Angeli, 1991.

SPRINGER, S., Human geography without hierarchy. *Progress in Human Geography*, 2013, vol. 38(3), pp.402–419.

SPRINGER, S., Why a radical geography must be anarchist. *Dialogues in Human Geography*, 2014, vol. 4(3), pp.249 – 270.

TREVISAN, P., Fermarsi a Reggio Emilia. Insediamenti Sinti nel reggiano. *DiPAV - Quaderni*, 2009, vol. 24, pp.51 – 66.

TREVISAN, P., *Storie e vite di Sinti dell'Emilia*, Roma: CISU, 2005.

TREVISAN, P. & TORRE, V., *Analisi della situazione dei sinti e dei rom in Emilia Romagna in riferimento al contesto nazionale e alle raccomandazioni dell'Unione Europea*, lugar de publicación desconocido, 2013

VERGNANO, C., La sedimentación de la exclusión en los discursos y las prácticas: la doble segregación de los rom en la via Germagnano, Turin. *Scripta Nova*, 2014 XVIII (493), pp.1–13.

VERGNANO, C., La etnificación del conflicto. Asentamientos rom , proyectos urbanísticos e intervenciones sociales en la ciudad de Turín, Italia. In ARICÒ G., MANSILLA J., y STANCHIERI M., *Mierda de ciudad: una rearticulación crítica del urbanismo neoliberal desde las ciencias sociales*. Barcelona: Pol.len, 2015.

VITALE, T., Politiche locali per i rom e i sinti, fra dinamiche di consenso e effettività eugenetica. In AMENDOLA A. et al., *Biopolitica, bioeconomia e processi di soggettivazione*. Macerata: Quodlibet, 2008, pp. 121–132.

VITALE, T. & BREMBILLA, L., Dalla segregazione al diritto all'abitare. In VITALE T., *Politiche possibili: abitare la città con i Rom e i Sinti*. Roma: Carocci, 2009.