

ELEMENTI FONDAMENTALI PER IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEI PIANI DI AZIONE LOCALE PER L'INCLUSIONE DI ROM E SINTI IN ITALIA



A S S O C I A Z I O N E T E M P O R A N E A D ' I M P R E S E

CAPOFILA



NOVA ONLUS | CONSORZIO NAZIONALE PER L'INNOVAZIONE SOCIALE

PARTNER



E N T I L O C A L I B E N E F I C I A R I



MESSINA



NAPOLI



CATANIA



ROMA



GENOVA



CAGLIARI



MILANO



BARI

ELEMENTI FONDAMENTALI PER IL PERCORSO DI COSTRUZIONE DEI PIANI DI AZIONE LOCALE PER L'INCLUSIONE DI ROM E SINTI IN ITALIA

INDICE

Presentazione <i>Gianpietro Losapio</i>	02
Rom e Sinti in Italia: alcune questioni concettuali <i>Carlo Stasolla</i>	03
La strategia nazionale RSC e i tavoli <i>Nazzareno Guarnieri</i>	06
Le politiche di inclusione e i gruppi rom: verso un network di città inclusive <i>Antonio Ciniero</i>	09
Il lavoro di networking e l'analisi dei fabbisogni <i>Giorgia Serughetti</i>	12
I Piani di Azione Locale <i>Pier Paolo Inserra</i>	15



Il presente documento è stato scritto a più mani dagli esperti dello staff di progetto, messo a disposizione di UNAR dall'ATI, l'Associazione Temporanea di Imprese (composta da: NOVA, Consorzio Nazionale per l'Innovazione Sociale, ente capofila; Associazione 21 Luglio - Roma, Fondazione Casa della Carità – Milano, Fondazione Romanì Italia – Pescara), selezionata per dare corso all'Azione "Interventi pilota per la creazione di tavoli e network di stakeholder coinvolti a diverso titolo con le comunità RSC, Rom Sinti e Caminanti, al fine di favorire la partecipazione dei Rom alla vita sociale, politica economica e civica". Tale Azione, promossa dal Dipartimento Pari Opportunità - Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, rientra tra le azioni di sistema previste dal PON Inclusionione 2014-2020 che ha per obiettivo il rafforzamento della Strategia Nazionale per l'Inclusione di Rom, Sinti e Caminanti.

I contributi presenti in questo documento offrono un inquadramento generale al tema, con specifici riferimenti alla situazione italiana e alcuni spunti metodologici che l'ATI intende utilizzare nel prosieguo dei lavori a supporto della rete delle 8 Città metropolitane – Bari, Catania, Cagliari, Genova, Messina, Milano, Roma – beneficiarie dell'intervento.

Questo documento, dunque, traccia il quadro concettuale di riferimento e offre un primo strumento di riflessione comune, funzionale alla costruzione partecipata dei documenti di programmazione locale che avranno per oggetto l'inclusione delle comunità romanes presenti nei diversi contesti di riferimento.

Partendo di qui, con il contributo delle riflessioni che saranno raccolte negli 8 contesti locali di riferimento, nei prossimi 18 mesi sarà possibile redigere un ulteriore e più approfondito documento che conterrà le Linee guida per l'Attuazione dei PAL, i Piani di Azione Locale, strumento indispensabile per la stesura e la definizione dei Piani di Azione Locale delle 8 Città metropolitane beneficiarie dell'intervento.

* Direttore NOVA Consorzio Nazionale, Project Management e Referente Istituzionale di progetto.

ROM E SINTI IN ITALIA. ALCUNE QUESTIONI CONCETTUALI

di Carlo Stasolla*



Numeri e differenze nell'“universo romani”

Quanto, in riferimento all'universo rom e sinto, è custodito nell'immaginario collettivo, lo si ritrova spesso riverberato nelle politiche nazionali e locali, nelle strategie operative che le regolamentano, nel linguaggio dei media, nella prassi di una larga porzione di mondo del Terzo Settore.

Si cede spesso alla tentazione di parlare dell'“universo romani” riferendosi ad un unico popolo omogeneo - che racchiude le comunità dei rom, dei sinti e dei caminanti – detentore di un'unica cultura, lingua e tradizioni, con alle spalle un'unica storia che ha avuto la sua origine nel lontano Oriente. Secondo il medesimo processo, quando ci si riferisce al "rom", la mente corre all'abitante del "campo", segnato da una povertà, conseguenza diretta dell'emarginazione sociale e quindi caricato da ataviche caratterizzazioni stereotipate.

Il tutto dimenticando che, come diretta conseguenza di flussi migratori che si sono succeduti dal 1400 ad oggi, sono almeno 21 le principali comunità ascrivibili all'“universo romani”. Nel filone "rom" riconosciamo comunità di antica immigrazione - suddivise in almeno 5 gruppi: i rom abruzzesi, i rom celentani, i rombasalisk, i rom pugliesi e i rom calabresi –; i rom balcanici di recente immigrazione – comprensivi di almeno 5 gruppi: i rom harvati, i rom kalderasha, i rom xoraxanè, i rom sikhanè, i rom siptaira -; i rom comunitari di recentissima immigrazione a carattere stagionale – i rom bulgari e i rom rumeni. Nel filone dei "sinti" troviamo 9 gruppi giunti nel nostro Paese a partire da fine Ottocento: i sinti piemontesi, i sinti lombardi, i sinti mucini, i sinti emiliani, i sinti veneti, i sinti marchigiani, i sinti gäckanè, i sinti estrekhària, i sinti kranària. Una ventiduesima realtà è impropriamente indicata nella comunità dei caminanti, originari di Noto, che però, secondo i pochi studi effettuati, poco o nulla avrebbero a che fare con i rom o i sinti. Le 21 comunità riportate, a loro volta, non sono prive di "contaminazioni" e "meticcianti" passati e presenti. Le stesse, inoltre, si suddividono in sotto-comunità diverse nei dialetti e nelle tradizioni. Non basta riconoscere una differenziazione dettata da caratterizzazioni culturali e storiche. Ce n'è anche un'altra segnata da attuali condizioni sociali ed economiche differenti, il più delle volte identificate dalla condizione abitativa. Tra chi vive in lussuose ville e chi nella campagna foggiana che ha come tetto un telo di nylon, ci sono famiglie che vivono in abitazioni di proprietà o in affitto, in case dell'edilizia residenziale pubblica o in quartieri popolari monoetnici, in terreni privati o in quelli che impropriamente vengono etichettati come "campi nomadi regolari" o campi abusivi".

Sono questi ultimi due, gli spazi abitativi per i quali siamo chiamati in Europa il "Paese di campi", la nazione che più di altre ha impiegato risorse umane ed economiche per la progettazione, la costruzione e la gestione di camping etnici. Dal punto di vista quantitativo il numero dei rom e sinti presenti nei "campi" è residuale rispetto al totale della presenza di tali comunità. Se volessimo prendere per buona la stima del Consiglio d'Europa che parla di circa 180.000 rom e sinti presenti in Italia, dovremmo concludere che solo un rom su 71, in Italia, vive in emergenza abitativa. Eppure troppo spesso sul rom abitante del campo, si ha la tendenza a riconoscere tout court l'intero "universo rom", operando un'impropria generalizzazione che problematizza la questione, non la risolve, la accentua.

Prevale invece oggi la tendenza di parlare di un unico popolo, monolitico, la cui cultura viene presentata cristallizzata all'interno di proiezioni di immagini stereotipate. Perseverare su questa strada, apparentemente semplifica la questione, ma nei fatti non la chiarisce e, soprattutto, non aiuta a risolverla

Le origini della segregazione abitativa

Dal 2000, quando l'European Roma Rights Centre pubblicò una ricerca dal titolo *Campland. Racial segregation of roma in Italy*¹, l'Italia è denominata il “Paese dei campi”. L'origine di tale definizione ha inizio con l'arrivo, a partire dagli anni Settanta, di famiglie rom provenienti dai paesi balcanici e con la volontà, di alcuni legislatori regionali, di salvaguardare una presunta cultura nomade attraverso la costruzione di spazi

all'aperto destinati agli appartenenti alle comunità rom e sinte. A partire dal 1984 alcuni legislatori hanno iniziato ad emanare testi legislativi organici per la tutela di presunte minoranze². Iniziò la Regione Veneto a cui seguì la Regione Lazio, la Sardegna, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia, la Lombardia, il Veneto, l'Umbria, il Piemonte, la Toscana e la Provincia Autonoma di Trento. I primi insediamenti formali in linea con le disposizioni legislative, sorsero nella Provincia di Cuneo e Lucca per poi diffondersi, dalla seconda metà degli anni Novanta, nelle periferie delle principali città italiane.

Con il tempo tali aree – che secondo la legislazione regionale dovevano sorgere in prossimità dei centri abitati al fine di evitare qualsiasi forma di segregazione spaziale e relazionale – furono oggetto di processi di espulsione al di fuori del tessuto cittadino e sempre più l'abitante del "campo" fu associato alla figura dell'asociale, del deviante, del criminale.

Il periodo dell'Emergenza Nomadi, varato nel 2008, ha rappresentato l'apice di un approccio improntato alla sicurezza e al controllo, che si è tradotto in politiche discriminatorie e sistematiche violazioni dei diritti umani. La stagione emergenziale ha avuto il suo inizio il 21 maggio 2008 quando la presidenza del Consiglio dei Ministri dichiarò nelle Regioni Lazio, Campania e Lombardia lo "stato di emergenza in relazione agli insediamenti di comunità nomadi" a causa "dell'estrema criticità determinatasi" per "la presenza di numerosi cittadini extracomunitari irregolari e nomadi che si sono stabilmente insediati nelle aree urbane". Lo stato emergenziale venne rinnovato nel maggio 2009 ed esteso ad altre due Regioni: Veneto e Piemonte. La parabola emergenziale si concluderà nell'aprile 2013 quando la Cassazione, rigettando il ricorso del Governo italiano, confermò la sentenza del Consiglio di Stato che aveva dichiarato l'illegittimità dell'intero impianto alla base dell'Emergenza Nomadi. L'anno prima l'Italia, in risposta alla Comunicazione 173 della Commissione Europea, aveva presentato la "Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti", un documento che, nell'attesa di molti, avrebbe dovuto determinare un cambio di direzione.

Il quadro attuale

Nell'anno 2018, secondo i dati di una mappatura resa pubblica da Associazione 21 luglio³, in Italia sono presenti 127 insediamenti formali, abitati da circa 15.000 persone, la metà dei quali rappresentati da minori. La città che conta il maggior numero di insediamenti formali è Roma. Nella Capitale ne sono registrati 16, all'interno dei quali risiedono poco più di 4.000 persone. Altri insediamenti gestiti dalle istituzioni sono presenti in altri 73 Comuni italiani con presenze significative soprattutto nelle periferie delle grandi metropoli. Negli ultimi anni il processo di costruzione di nuovi insediamenti formali ha subito un costante rallentamento (nel 2018 ne è stato realizzato uno solo, nel Comune di Afragola), mentre numerosi sono stati i tentativi – non tutti portati a termine – per il loro superamento. In alcuni casi la chiusura di un insediamento ha corrisposto con il semplice trasferimento con una ricollocazione in un'area monoetnica, in altri con azioni di sgombero forzato o con l'avvio di progettualità personalizzate, in altre ancora con il reperimento di soluzioni abitative emergenziali e di breve durata. Da questo punto di vista le città di Moncalieri, Sesto Fiorentino, Palermo e Lamezia Terme sembrano aver intrapreso negli ultimi mesi processi virtuosi verso il superamento degli insediamenti presenti nei rispettivi territori attraverso l'attivazione di percorsi inclusivi in linea con quanto raccomandato dalla Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti.

Molto più numerosi sono invece gli insediamenti informali, abitati in prevalenza da cittadini di nazionalità rumena, all'interno dei quali si stima una presenza vicina alle 10.000 unità. I più grandi insediamenti informali sono presenti nella città di Napoli. In altre metropoli le reiterate azioni di sgombero forzato hanno portato ad una polverizzazione delle comunità con la nascita di micro insediamenti. Nella città di Roma se ne registrano circa 300.

In ogni città dove la presenza dei rom in emergenza abitativa è diffusa e consolidata nel tempo, c'è una storia delle politiche a loro rivolte. Una storia con i suoi fallimenti ed i suoi successi, con i suoi attori chiave incarnati da sedicenti rappresentanti residenti negli insediamenti e da giovani attivisti, da rappresentanti istituzionali, da dirigenti e da funzionari, da agenti della Polizia Municipale, da esponenti del volontariato.

Una questione di metodo

Elaborare politiche inclusive laddove insistono insediamenti formali e informali, significa in primo luogo

attivarsi verso una chiara desegregazione abitativa delle comunità rom.

Alla luce dei risultati di successo osservati, essa passa anzitutto nell'identificazione puntuale del gruppo target verso il quale orientare le azioni, collocandolo correttamente all'interno dell'"universo romani", per poi passare al setaccio la storia della sua presenza sul territorio, la genesi, lo sviluppo e i risultati delle politiche attuate in precedenza – con i suoi fallimenti e successi - gli stakeholders che realmente – e non strumentalmente o solo "di facciata" – possono essere parte del processo.

Ma anzitutto, ogni azione, deve avere il coraggio di superare la sfida della culturalità. Nelle politiche pubbliche rivolte alle comunità rom e sinte in Italia il grande abbaglio che ha condotto a puntuali fallimenti, è stato sempre quello di porre al centro una cultura irriducibilmente "altra" da dover a tutti i costi salvaguardare, proteggere, rispettare. Dimenticando troppo spesso come il rispetto dei diritti fondamentali, con il loro carattere universale, debba essere il faro che orienta le politiche sociali.

LA STRATEGIA NAZIONALE D'INCLUSIONE DELLA MINORANZA ROMANÌ ED I TAVOLI

di Nazzareno Guarnieri*



Con l'approvazione della 'Strategia nazionale d'inclusione della minoranza romanì', il Governo Italiano ha voluto fornire risposte alla comunicazione n. 173 del 4 Aprile 2011 della Commissione europea ("Un quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020") e tentare di superare l'approccio emergenziale che l'Italia aveva prevalentemente avuto fino ad allora (dopo le note ordinanze dell'emergenza rom del 2008, dichiarate illegittime con sentenza del Consiglio di Stato del 16 novembre 2011).

Con tale strategia, il Governo Italiano tenta di definire uno schema di *governance* con un approccio più coordinato rispetto al passato ed un impatto più operativo nel coinvolgimento degli attori istituzionali e sociali. La strategia prende atto che la condizione dei rom è caratterizzata da una molteplicità di problemi e propone di promuovere la disseminazione delle buone prassi in tutte le politiche, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, occupazione, salute e alloggio, con un approccio integrato e sostenibile, non di breve periodo ma di medio lungo termine.

Per favorire un approccio inclusivo e partecipativo delle comunità romanès, evitando gli errori del passato, è necessario sciogliere alcuni nodi essenziali del tema rom che sono fondamentali per il successo di una programmazione.

Per il successo di una programmazione, è sicuramente utile il riconoscimento e la valorizzazione, in prospettiva interculturale, delle diversità linguistico-culturali dei rom, superando l'approccio meramente folkloristico o la visione riduzionistica, che sottende una sorta di equivalenza tra rom, campi, povertà ed emarginazione, presente nella gran parte degli interventi del passato e che, in parte, continua ancora oggi ad essere presente.

Nella stessa strategia nazionale per l'inclusione della minoranza è scritto "Obiettivo generale della Strategia nazionale è quello di promuovere l'inclusione economica e sociale delle comunità romanès nella società, assicurare un miglioramento duraturo e sostenibile delle loro condizioni di vita, renderne effettiva e permanente la responsabilizzazione, la partecipazione al proprio sviluppo sociale, ...". In questo processo, è utile il riconoscimento delle identità, del loro carattere dinamico, trasformativo e intrinsecamente interrelazionale rispetto ai diversi contesti di insediamento dei gruppi rom. Un riconoscimento che, ad oggi, è ancora lontano dall'essere realizzato.

Dalle analisi dei testi delle leggi regionali per la minoranza romanì, infatti, sia a livello di organizzazione testuale, sia a livello di formulazione dei contenuti, emergono diverse costanti, la più significativa delle quali è l'equivalenza tra "cultura rom" e "nomadismo" che ha portato a ridurre i testi normativi regionali a confuse forme di salvaguardia di una presunta cultura rom, che a sua volta avrebbe legittimato l'istituzione dei campi nomadi. Di contro, nelle leggi, è totalmente assente qualsiasi forma di riconoscimento dell'evoluzione della lingua-cultura romanì.⁴ Una errata lettura della realtà delle comunità romanès ed una errata rappresentazione etnica della minoranza romanì hanno condotto al fallimento gran parte delle rivendicazioni e delle iniziative finora attivate per la minoranza romanì.

La disinformazione prepara il terreno al pregiudizio, alle scorciatoie del pensiero, alla discriminazione, e, come è facile immaginare, le generalizzazioni possono essere delle mortificazioni, spesso letali, della realtà, e come nello specifico contesto della minoranza romanì possono contribuire a compromettere il dialogo. Per superare le diverse problematiche della minoranza romanì, se è vero che devono essere sviluppate azioni in chiave sociale, è altrettanto vero che la valorizzazione delle diverse esperienze culturali possono sostenere l'empowerment dei singoli e delle comunità.

Il riconoscimento della minoranza romanì

Il termine rom, e le sue declinazioni in romanì, romanò e romanipè, è stato scelto nel corso del 1° congresso mondiale delle comunità romanès (8 aprile 1971) come nome identificativo di una minoranza etnicolinguistica composta dalle comunità romanès rom, sinti, kalè, manousches e romanichels, presenti in tutto il mondo. Ciascuna comunità romanès parla un proprio dialetto che ha una base linguistica comune con le altre comunità romanès, come accade in tutte le popolazioni.

La storia dei rom, come quella di tutti i popoli, è una storia di contaminazioni, stratificazioni, disseminazioni e le varietà linguistiche riflettono questa dinamica. Ad oggi, in Italia, nonostante la secolare presenza dei rom sul territorio, il romanès non è riconosciuto come minoranza storico-linguistica mentre il suo riconoscimento rappresenterebbe un atto politico importante, anche di riparazione storica per le persecuzioni subite, per contrastare le forme di antiziganismo e per favorire la diffusione di una visione delle comunità romanès liberata dai tanti pregiudizi che ancora le ammantano, tanto nei discorsi pubblici, quanto nella diffusa percezione sociale.

In Italia, la maggioranza delle famiglie rom vivono inserite nei condomini delle nostre città, gran parte delle persone di questi nuclei familiari rom conservano le loro identità culturali, seguono un percorso di inclusione sociale ma, nonostante ciò, spesso, non riescono a sfuggire alle discriminazioni, principalmente a causa di un dibattito pubblico pesantemente connotato da immagini stereotipate.

La partecipazione attiva dei rom e la costruzione dei tavoli locali

La partecipazione attiva è un altro nodo essenziale per garantire efficaci percorsi di inclusione. La partecipazione attiva presuppone lo sviluppo di conoscenze e di competenze che consentano ai soggetti di partecipare attivamente e autonomamente alla co-elaborazione di decisioni, favorendo una lettura articolata e complessa delle realtà e dei bisogni delle comunità romanès. La partecipazione dei rom all'elaborazione delle strategie pubbliche deve essere attiva e qualificata, specifica e non esclusiva.

Le esperienze del passato dimostrano che gran parte delle iniziative avviate per la minoranza romanì non hanno prodotto benefici utili, compreso il tentativo di avviare tavoli di lavoro locali, provinciali o regionali. L'ostracismo verso la minoranza romanì è talmente radicato, a tutti i livelli, che si è costituito un clima di sfiducia per qualsiasi proposta per le comunità romanès. La sfiducia è ben visibile nell'opinione pubblica ed in tanti politici e decisori pubblici. Molti amministratori locali e decisori pubblici mostrano la loro disponibilità a migliorare le condizioni di vita di famiglie rom con l'impiego di risorse ed energie, ma l'assenza di risultati o il raggiungimento di risultati non soddisfacenti può creare sfiducia e disimpegno. A livello territoriale occorre, definire proposte che, avvalorando principi e valori che ispirano la politica sociale e culturale, possano portare a rinnovare le metodologie di intervento, e contribuire ad aprire nel contesto sociale, politico, culturale ed economico italiano un impatto al cambiamento, un cambio del paradigma generativo delle politiche verso la minoranza romanì.

Sulla base di questa analisi, negli anni scorsi, con Fondazione Romanì Italia abbiamo cercato di costruire alcune sperimentazioni⁵ in alcuni territori particolarmente ostili verso le comunità romanès. Una nostra iniziativa⁶ è stata monitorata dall'UNAR e, dopo un solo anno di lavoro e nonostante le pochissime risorse economiche disponibili, abbiamo concretizzato un modello di governance locale con un approccio diverso rispetto al passato, più coordinato da parte dell'ente locale, condiviso il più possibile con la cittadinanza, la società civile, la comunità romanès.

È necessario dunque un lavoro sul campo, a vari livelli, con modalità diverse, di ascolto, di confronto (anche di scontro) e di proposte per ripensare l'approccio politico alle presenze rom; per condividere narrazioni che rendano possibili nuovi ruoli e nuovi copioni; per rompere un conformismo fatto di tacito consenso delle convinzioni sociali e culturali, che alimenta discriminazione, stereotipi e

pregiudizi; per presentare un approccio interculturale conoscitivo e dialettico ed un modello di sviluppo espressione dei principi della solidarietà, dei diritti umani, della giustizia sociale e della legalità come cultura dei diritti esigibili.

Prima di avviare la costituzione dei tavoli locali per il PAL, è necessario avviare un lavoro sul campo per promuovere incontri di settore, tematici, con la cittadinanza, con le comunità romanès, ecc., un lavoro finalizzato a implementare un approccio che prospetti soluzioni e modelli di sviluppo degli interventi profondamente diversi da quelli seguiti nel passato.

LE POLITICHE DI INCLUSIONE E I GRUPPI ROM: VERSO UN NETWORK DI CITTÀ INCLUSIVE

di Antonio Ciniero*



Introduzione

I gruppi rom rappresentano *un mondo di mondi* (Piasere, 1999), sono contraddistinti da una grande eterogeneità in termini di provenienze, fede religiosa, condizioni socio-economiche, scolarizzazione che si presenta, come per qualunque altra minoranza, sia tra i diversi gruppi che all'interno degli stessi gruppi.⁷ Nonostante questa intrinseca varietà dei gruppi, considerare i rom come appartenenti a gruppi che esprimerebbero bisogni e istanze comuni continua a essere un approccio piuttosto diffuso nell'azione politica messa in campo dalle istituzioni pubbliche italiane. Nel nostro paese, sin dagli anni Sessanta, la quasi totalità degli interventi pubblici destinati ai gruppi rom sono stati pensati come interventi indistintamente rivolti a "gruppi nomadi". Il presunto nomadismo dei rom è stato l'elemento che ha maggiormente reificato l'immagine stessa dei rom favorendo la diffusione di rappresentazioni implicite che hanno avuto un impatto strutturante sulle politiche rivolte a questi gruppi e che sono state spesso foriere di errori di impostazione e ricadute sociali negative. Questo tipo di impostazione, inoltre, ed è questo l'aspetto che presenta le maggiori contraddizioni, ha istituito un contesto *biopolitico* che in parte – tanto nell'azione pubblica, quanto nel senso comune – continua ancora oggi a reificare una classe di individui, rinchiudendoli in una categoria omogenea, dai tratti decontestualizzati, quasi storici e immutabili, a partire dalla quale vengono letti e interpretati i bisogni e le azioni dei singoli.

Tra gli esempi più contraddittori di questo tipo di impostazione vi è l'istituzione negli anni Settanta delle classi *lacio drom*⁸ o l'approvazione delle leggi regionali che dagli anni Ottanta hanno introdotto, in diverse regioni italiane, aree sosta da destinare alla residenza esclusiva dei rom. Nonostante gli anni trascorsi e le acquisizioni in letteratura, questo approccio politico che ascrive tratti culturali reificati e omogenei ai gruppi rom non è ancora del tutto superato ma continua ad essere presente in parte degli interventi pubblici degli ultimi anni.⁹

Tra i principali effetti negativi in ambito di azione politica di quest'approccio vi è la progressiva riduzione della varietà degli strumenti messi in campo dalle istituzioni pubbliche per relazionarsi ai bisogni diversificati espressi dai gruppi rom e dai singoli. Pensare i gruppi rom come indistintamente omogenei tra loro e al loro interno, ha infatti favorito un orientamento politico al tema che potremmo definire *minimalista*, nel senso che nel tempo il ventaglio delle possibilità di interventi rivolti ai gruppi rom è sempre stato molto limitato: sgomberi, campi sosta, politiche differenzialiste sono stati fin oggi gli strumenti maggiormente utilizzati.

I rom e l'azione pubblica in Italia dagli anni Ottanta ad oggi

L'Italia fino all'adozione della Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom Sinti e Caminanti (2012) non ha mai avuto uno strumento politico nazionale con il quale approcciare la presenza dei rom sul proprio territorio.¹⁰ La maggior parte degli interventi attuati nei confronti dei gruppi rom hanno avuto scala locale, soprattutto regionale e comunale (Pontrandolfo, 2019). Quest'insieme di politiche attuate dagli anni Ottanta ad oggi sono state ampiamente studiate e fortemente criticate, sia in ambito nazionale, che internazionale.¹¹ Sono state politiche in larga parte fallimentari che, anziché contrastare, hanno, paradossalmente, incentivato forme di esclusione sociale. L'istituzione dei campi è il dispositivo politico che meglio sintetizza l'approccio che le politiche locali italiane hanno riservato ai gruppi rom. I campi, aree di sosta e di transito, pensate inizialmente per "promuovere e proteggere i sinti giostrai", ma poi usati come strumento unico per gestire il problema abitativo di tutti i gruppi rom, di quelli itineranti e di quelli stanziali, di quelli di cittadinanza italiana così come di quelli provenienti dall'est europeo, prima dai Paesi della ex-Jugoslavia (molti dei quali profughi in fuga da guerre o apolidi) e poi dalla Romania e dalla Bulgaria, hanno assegnato ai diversi gruppi rom una specifica formula di *housing*, escludendo a priori altre opzioni dalla gamma delle soluzioni possibili.

I campi, da un punto di vista simbolico, richiamano ambiti di significati precari e provvisori (Agamben, 1995), sottintendono una collocazione, non solo spaziale, ma soprattutto sociale, ai lati, ai margini della società, una collocazione a distanza che avvia e struttura processi di segregazione, allontanamento e pratiche di controllo. Il campo condiziona fortemente le dinamiche relazionali, sociali ed economiche di chi ci vive dentro. Nella sua dimensione strutturale si configura come un dispositivo attraverso cui si produce una differenza (Foucault, 2005); è un luogo che incombe sui soggetti fuori posto; segnala una soglia, ratifica un tipo di esclusione che va oltre ogni forma di marginalità sociale. I campi destinati alla residenza dei rom assommano segregazione spaziale, abitativa, sociale, culturale, simbolica e giuridica. Quando i Comuni hanno messo a disposizione aree più o meno attrezzate destinate ai rom, la logica, spesso inconsapevole, che li ha ispirati è quella di proteggere simbolicamente il resto del territorio. La necessità di superare i campi è oramai data per assodata, ma nonostante sia richiamata anche nella Strategia Nazionale italiana del 2012 nell'Asse "4 Abitazione" quando afferma come obiettivo quello di "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative per RSC, in un'ottica partecipata di superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici e nel rispetto delle opportunità locali, dell'unità familiare e di una strategia fondata sull'equa dislocazione", ad oggi i campi continuano ad esistere, ad essere finanziati e, in alcuni casi, addirittura, ad essere costruiti ex novo. Non è semplice porre in essere per le amministrazioni locali le iniziative per il superamento dei campi, e in generale pianificare azioni di inclusione sociale per i gruppi rom per molti motivi, non ultimi, quelli legate al malcontento delle popolazioni locali che, anche a seguito del diffuso antiziganismo, non sempre vedono di buon occhio la decisione di stanziare fondi e risorse per l'inclusione dei rom. Il tema del consenso è un tema di importanza cruciale per chi amministra e non deve quindi essere sottovalutato. Pianificare politiche inclusive per i rom è un'operazione difficile ma non impossibile. Da oltre un ventennio, infatti, se è vero che la gran parte delle iniziative politiche messe in campo nei confronti dei gruppi rom dalle istituzioni pubbliche ha seguito un approccio *demagogico* (Vitale, 2019) è vero anche che, anche in Italia, non sono mancati interventi politici che hanno provato a costruire inclusione per e con i gruppi rom.¹²

Imparare dagli errori del passato per costruire inclusione

La pianificazione di politiche inclusive non può che partire dal rovesciamento della logica maggiormente seguita fin oggi, abbandonando le politiche differenzialiste e assumendo un'ottica pienamente sociale. Questo, ovviamente, non vuol dire negare la valorizzazione degli elementi culturali, che anzi devono essere una molla per l'avvio e il sostegno di interventi che favoriscano, oltre che l'inclusione sociale, la partecipazione attiva alla sfera pubblica da parte dei rom. È necessario avere un approccio interculturale che enfatizzi e valorizzi il dialogo mettendo in luce, nei diversi contesti, gli elementi di reciproca influenza tra gruppi rom e non rom. Se è vero, infatti, che i gruppi rom sono stati storicamente considerati come un'alterità irriducibile in quasi tutte le società, è altrettanto vero che l'esclusione non è un elemento trascendente, decontestualizzato e a-storico. Per diverso tempo e in diversi luoghi, si sono avuti processi di scambio economico e sociale tra gruppi rom e non rom e forme di interazione positiva ed elaborazioni culturali comuni.¹³ Da questi esempi è il caso di partire. Sul piano degli interventi amministrativi, è importante sostenere processi di mediazione per favorire l'accesso dei rom ai servizi universalisti già presenti e negoziare forme sostenibili di partecipazione alla spesa da parte beneficiari. È fondamentale lavorare affinché si ampli il ventaglio degli strumenti di intervento per pianificare percorsi inclusivi evitando di reiterare processi di reificazione di gruppi rom, superando il trattamento differenziale e la formulazione di politiche specialistiche.

La pluralità di strumenti di intervento deve tener conto delle specifiche esigenze dei diversi gruppi e delle caratteristiche dei singoli (genere, età, condizione sociale ed economica) e dovrà essere articolata in maniera complessa. Interventi discontinui e non coordinati, con un unico focus di azione (ad es. solo l'abitare) hanno un'altra probabilità di risultare fallimentari, viceversa, interventi complessi, capaci di tenere assieme più ambiti (accesso alla casa, sostegno al lavoro, supporto alla scolarizzazione dei figli...), sebbene più difficili da gestire, nel lungo periodo hanno maggiori possibilità di successo in termini di efficacia.

Lavorare con questa impostazione permette l'attivazione di percorsi di individualizzazione e riconoscimento delle specificità di ciascuno dei destinatari e, allo stesso tempo, favorisce il loro coinvolgimento nella

programmazione degli interventi, facilitando in questo modo il passaggio dall'elaborazione di politiche "per" a politiche "con".

Una delle condizioni principali della sostenibilità e dell'efficacia di questi interventi è, come ogni amministratore sa, garantire canali di finanziamento adeguati agli interventi che, specie in periodi di stringenti tagli alla spesa sociale, possono essere garantiti solo muovendosi in un orizzonte di integrazione fra politiche, mettendo in rete misure differenti e prevedendo una differenziazione delle fonti di finanziamento. Affinché i percorsi di inclusione siano fruttuosi è necessario coinvolgere, non solo i destinatari diretti dell'azione, ma anche il resto della cittadinanza, a partire dalle realtà del terzo settore e dagli stakeholder presenti sul territorio chiamati in causa dalla realizzazione degli interventi. Il coinvolgimento è essenziale, sia per ampliare il numero delle realtà che potranno sostenere gli interventi, sia per realizzare forme di progettazione integrata che sostenga le capacità individuali e superi le forme di mero assistenzialismo. È un'attività che deve essere realizzata in un orizzonte temporale di lungo termine, dovrebbe avviarsi già dalle fasi di elaborazione progettuale degli interventi, proseguire nel corso della realizzazione degli interventi e continuare anche a intervento finito per garantirne il monitoraggio e la valutazione nel tempo. Considerato il diffuso antiziganismo e la strumentalizzazione politica del tema che sui diversi territori può aver luogo, è importante prevedere dei luoghi e dei dispositivi di ascolto in cui raccogliere i problemi espressi dagli abitanti per discuterli con una intelligente opera di mediazione che eviti la polarizzazione degli attori in campo su posizioni di conflitto che impediscano il dialogo.

Queste indicazioni, sebbene solo abbozzate, hanno il pregio di provare a capovolgere l'approccio che fin ora è stato maggiormente utilizzato in Italia rispetto alle presenze dei gruppi rom. È un approccio che mette al centro l'essere umano e i suoi diritti e che riconosce come centrale la capacità di agency dai destinatari. Questo è l'approccio con il quale vorremmo provare a costruire percorsi di inclusione all'interno del network delle città italiane coinvolte nell'elaborazione di Piani di Azione Locale (PAL) per favorire la partecipazione dei rom alla vita sociale, politica, economica e civica del Paese.

Bibliografia

- Agamben G., 1995, Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita, Einaudi, Torino.
- Associazione 21 luglio, 2014 CAMPI NOMADI S.P.A. Segregare, concentrare e allontanare i rom. I costi a Roma nel 2013, in <https://www.21luglio.org/campi-nomadi-s-p-segregare-concentrare-allontanare-i-rom-i-costi-roma-nel-2013-giugno-2014/>.
- Brunello P., 1996, a cura di, L'urbanistica del disprezzo. Campi rom e società italiana, Manifesto Libro, Roma.
- Ciniero A., 2017, Mascarimirì, come legge! percorsi scolastici, identità e rielaborazione delle appartenenze culturali nel racconto intergenerazionale di una famiglia rom dell'Italia meridionale. note su un'indagine in corso, in Rivista di Storia dell'Educazione, [S.l.], v. 4, n. 1 <https://www.rivistadistoriadelleducazione.it/index.php/RSE/article/view/20>.
- Ciniero A., 2019, "Analisi dei processi di esclusione/inclusione sociale dei gruppi rom. Un caso studio" in Palaver, 8 n.s. (2019), n. 1 <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/palaver/article/view/20297>.
- European Roma Rights Center, 2000, Il paese dei campi. La segregazione razziale dei Rom in Italia, serie "Rapporti nazionali", n. 9, ottobre, in <http://www.errc.org/reports-and-submissions/il-paese-dei-campi>.
- Foucault M., 2005, Sicurezza, territorio, popolazione, Corsi al College de France, Feltrinelli, Milano.
- Lunaria, 2013, Segregare costa. La spesa per i campi nomadi a Napoli, Roma, e Milano, Roma in http://www.lunaria.org/wp-content/uploads/2013/09/segregare.costa_.pdf.
- Piasere L., 1999, Un mondo di Mondi. Antropologia delle culture rom, L'ancora, Napoli.
- Pontrandolfo, S., 2004, Un secolo di scuola. I rom di Melfi, CISU, Roma.
- Pontrandolfo, S., 2013, Rom dell'Italia meridionale, CISU, Roma.
- Pontrandolfo, S., 2019, a cura di, Politiche locali per rom e sinti in Italia, CISU, Roma.
- Vitale T., 2009, a cura di, Politiche Possibili. Abitare con i rom e i sinti, Carocci, Roma.
- Vitale T., 2019, Conflicts on Roma Settlements in Italian Cities: Normative Polarisation and Pragmatic Mediation Palaver, 8 n.s. (2019), n. 1 <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/palaver/article/view/20295>

* Antonio Ciniero insegna sociologia delle migrazioni all'Università del Salento - supporto scientifico al project management.

ANALISI DEI BISOGNI LOCALI E IDENTIFICAZIONE DEGLI STAKEHOLDER STRATEGICI

di Giorgia Serughetti*



Realizzare un'analisi dei bisogni significa identificare e valutare le esigenze di una determinata comunità, popolazione o gruppo, con il fine di supportare processi decisionali, di programmazione di politiche, e di sviluppo di servizi. L'analisi deve quindi fornire informazioni chiare in merito a: lo stato di benessere del gruppo target; le esigenze e le priorità espresse da tale gruppo (domanda sociale); le esigenze non espresse (bisogni sommersi); la strutturazione dell'offerta di servizi (pubblici e del privato sociale). Nell'ambito del presente progetto, si è espressa l'esigenza di tenere conto di un certo livello di articolazione che non guardi esclusivamente ai bisogni strutturali delle comunità rom¹⁴ – istruzione, formazione e lavoro, salute, casa – ma anche ai processi e alle interazioni tra portatori di interesse e stakeholder differenti. La fase di ricerca è infatti finalizzata a orientare la costruzione dei PAL, e deve quindi ambire a favorire al massimo la partecipazione e la creazione di connessioni tra attori diversi.

Inoltre, si è convenuto di adottare un approccio sensibile alla specificità dei contesti territoriali oggetto dell'indagine (8 città metropolitane: Roma, Napoli, Catania, Genova, Cagliari, Messina, Bari, Milano), attraverso l'utilizzo di strumenti flessibili e modellati a partire dalla ricognizione preliminare delle caratteristiche locali.

I bisogni

I bisogni sono intesi, nell'ambito di questa indagine, come dimensione complessa e multidimensionale che emerge dall'interazione tra fattori strutturali di svantaggio, domande espresse e offerta di servizi/politiche territoriali. Sono inoltre da leggere e valutare in relazione al grande tema dell'inclusione dei rom, da un punto di vista multistakeholders e di contesto, dunque non concentrandoci sulla sola categoria di rom, ma ampliando l'indagine per ricomprendere i bisogni di altri attori territoriali: le comunità locali e gli stakeholders principali, quali Enti Locali, associazionismo di promozione sociale e di volontariato, imprese sociali, scuola ed enti formativi...

I bisogni nei report prodotti per ogni contesto territoriale saranno differenziati, in primo luogo, in: emersi, in evoluzione e sommersi. Emersi sono considerati i bisogni già espressi in forma di domanda sociale, a cui può rispondere o meno l'offerta di servizi/politiche. Accanto ai bisogni espressi, laddove presenti, sono stati indicati i bisogni sommersi, in quanto non trasformati in domanda da parte di nessun attore territoriale, o in evoluzione, perché oggetto di prime seppure incomplete formulazioni.

Inoltre, i bisogni sono distinti in base al fatto che riguardino necessità di primo livello – ovvero dimensioni fondamentali del benessere individuale e collettivo, o condizioni essenziali di funzionamento istituzionale e organizzativo – oppure di secondo livello – inerenti la dimensione simbolica e processuale (es. legittimazione, partecipazione, mediazione...).

Per tutte le categorie di bisogni, un'attenzione particolare è riservata alla condizione dei cluster più a rischio all'interno della popolazione rom: donne, minori, apolidi, ecc.

Obiettivo dell'indagine è quello di massimizzare l'esplicitazione dei bisogni, favorire la loro trasformazione in domanda sociale di cambiamento, e sostenere la capacità di risposta da parte degli Enti Locali.

Metodologia

L'approccio qui prescelto all'analisi dei bisogni è di carattere multidisciplinare e prevede l'impiego di metodologie miste di rilevazione e interpretazione dei bisogni. In particolare, la ricerca comprende:

- la raccolta e analisi di dati di tipo quantitativo e qualitativo sui bisogni espressi e inespressi;
- la mappatura degli stakeholders principali;
- la raccolta e l'analisi degli strumenti di policy già esistenti a livello locale, anche al fine di evincerne eventuali criticità nella costruzione del "problema Rom";
- la proposta di letture alternative del problema al fine di favorire il processo di costruzione partecipata

di risposte.

Inoltre, adottando un metodo di ricerca-azione, l'indagine lavora sulla significatività dei dati emersi e delle relazioni attive costruite, specialmente nella fase di restituzione e condivisione dei risultati. Questa è infatti intesa anche come fase di co-costruzione di saperi e significati, attraverso il coinvolgimento diretto di un panel di stakeholders.

Nell'ambito di incontri organizzati a questo fine, prima di procedere con l'attivazione del percorso ufficiale di costruzione del PAL in ogni territorio, saranno discussi:

- i risultati emersi dall'analisi dei bisogni;
- gli orientamenti da prendere per organizzare il lavoro del PAL e anche le prime risposte concrete (prime proposte di policy);
- un primo approfondimento sulla governance del processo per verificare suggerimenti o sollecitazioni.

Fasi, azioni e strumenti

Fase 1 – Analisi dei contesti locali e degli stakeholders

Azione 1.1 Raccolta di dati quantitativi essenziali per ottenere una prima rappresentazione del contesto e delle problematiche principali che interessano le popolazioni rom e l'interazione con le comunità e i contesti locali.

Attraverso una scheda di rilevazione predisposta per la compilazione da parte degli Esperti Locali, sono stati raccolti dati essenziali su:

- Caratteristiche della popolazione rom sul territorio;
- Insediamenti abitativi (localizzazione, dimensioni, condizioni);
- Salute;
- Istruzione;
- Formazione e lavoro;
- Presenza di servizi pubblici/privati o risorse informali,

Azione 1.2 Mappatura e analisi degli stakeholders. Attraverso la stessa scheda di rilevazione, compilata dagli Esperti Locali, sono state raccolte informazioni essenziali sulle seguenti categorie di stakeholders presenti sul territorio della città metropolitana interessata:

- Istituzioni pubbliche;
- Associazioni e altri organismi prevalentemente o esclusivamente composti da rom o sinti;
- Associazioni e altri organismi che operano in favore delle popolazioni rom;
- Altri soggetti istituzionali, profit, non profit e della ricerca (Scuola, Università, comitati cittadini, reti e movimenti, ...).

Azione 1.3 Tavoli, reti e documenti di policy. La scheda rileva anche l'esistenza di tavoli attivi/inattivi per la realizzazione di azioni per l'inclusione sociale delle comunità rom, e di elaborazioni prodotte da reti e incontri preesistenti. La raccolta di documentazione preesistente consentirà di analizzare le "diagnosi" pregresse (rappresentazioni del problema) che potranno poi essere messe alla prova dei saperi esperti, dell'osservazione e delle esperienze maturate sul campo, nell'ambito della fase di indagine qualitativa.

Fase 2 – Indagine qualitativa sui bisogni

Azione 2.1 Interviste a "testimoni privilegiati". Sulla base della rilevazione delle caratteristiche delle comunità rom e della mappatura degli stakeholders effettuata attraverso la scheda di rilevazione in Fase 1, si è proceuto, laddove necessario, alla realizzazione di interviste semi-strutturate con testimoni privilegiati identificati come rappresentanti di: associazioni di volontariato e di promozione sociale (composte da persone rom e/o che operano in favore di persone rom); Enti Locali; servizi sociali; scuola e mondo della formazione.

Fase 3 – Analisi dei dati, reporting e produzione di deliverables

Deliverables:

- Scheda di sintesi analisi fabbisogni 8

- Database stakeholder 8
- Reporting 8
- Mappa dinamica e geolocalizzata dei territori, delle loro criticità e degli stakeholders

Fase 4 – Restituzione e discussione dei risultati in panel multi-stakeholders

La restituzione e discussione dei risultati sui singoli territori sarà organizzata nell'ambito di focus group che coinvolgano esponenti delle comunità rom presenti sul territorio, referenti delle istituzioni locali, referenti del terzo settore e degli stakeholder. I focus saranno finalizzati, oltre che alla restituzione dei risultati, ad approfondire la conoscenza dei bisogni dei gruppi target.



Introduzione

Le criticità che presenta l'intero percorso di costruzione dei PAL sono essenzialmente di tre tipi:

a. *Approccio alla costruzione dei piani locali dal punto di vista metodologico*

I documenti di programmazione rischiano di trasformarsi in strumenti senza vita se non si utilizzano determinati accorgimenti che riguardano condivisione, costruzione partecipata, coinvolgimento della comunità.

b. *PAL come strumento euristico o PAL come prodotto ingegneristico?*

Uno degli sforzi che si dovrebbero fare, e che riguarda la tenuta e l'aggiornamento dei PAL, è quello di considerarlo più una opportunità per governare al meglio contesti entropici, mutevoli, in cambiamento, che un perfetto e meccanico strumento che fissi in via definitiva le azioni da sviluppare. Saranno in grado le reti locali di reggere nel medio periodo e di gestire tutto ciò?

c. *Identificazione delle risorse economiche finalizzate all'attivazione degli specifici progetti*

Qualsiasi tentativo di pianificazione e di programmazione comincia se ci sono delle risorse su cui poggiare le proposte. Le risorse economiche diventano, in questo caso, anch'esse oggetto di discussione e assumono quel carattere fluido, incerto, aperto, che contraddistingue il PAL in sé.

Si è deciso, in questa prima fase di approfondimento, di lavorare seguendo alcune direzioni precise:

1. Evidenziare aporie e domande che riguardano l'impostazione del lavoro di programmazione;
2. Condividere un approccio specifico alla costruzione delle politiche pubbliche, con dei primi, essenziali approfondimenti;
3. Approfondire un primo schema logico-metodologico di PAL per capire, in linea di massima, quali contenuti specifici debbano essere sviluppati.

Alcune questioni epistemologiche connesse alla costruzione dei PAL

C'è un primo problema di impostazione da affrontare. Nella costruzione del PAL, bisogna coniugare consapevolezza massima e semplificazione nell'applicabilità. Pur consapevoli che ci sono metodologie e passaggi complessi da articolare (come, per esempio, il lavoro sugli scenari multipli che potrebbero caratterizzare lo sviluppo delle politiche di integrazione dei rom su un territorio), va costruito un piano di azione che sia cantierabile e faccia i conti con la realtà.

Le questioni principali che dovrebbero essere discusse, pur rappresentando in alcuni casi delle domande aperte che rimandano a risposte complesse, sono le seguenti:

1. L'approfondimento iniziale sulla governance del PAL: monitoring, organizzazione, progettazione permanente, tenuta e qualità delle reti, comunicazione, rapporti tra stakeholder, etc..
2. La scelta sui soggetti considerati strategici e primari sia nella costruzione del PAL che nella sua declinazione operativa. Come noto, le comunità rom sono diverse,¹⁵ così come gli stakeholder che possono entrare in gioco. Chi attiviamo? Con quali modalità?

3. La scelta sulle politiche da incrociare per attivare processi di integrazione: formazione, autonomia abitativa, occupazione, salute, etc. Alcune di queste politiche, riguarderanno direttamente i soggetti beneficiari dei PAL, a partire dalle comunità rom. Altre politiche potrebbero essere politiche di sistema, di cui beneficerebbero anche le comunità rom.
4. Lavorare sulla ricerca, la mappatura e la valutazione. Tutto ciò comporta:
 - 4.1. Difficoltà nella gestione dei dati esistenti, dati quantitativi e qualitativi, difficoltà di reperimento delle informazioni collegate ai contesti, alla classificazione di alcune situazioni;
 - 4.2. Non pensare alla ricerca come ad una fase precedente all'implementazione e alla costruzione dei PAL, ma come a uno strumento che possa servire ad analizzare con continuità processi e fenomeni, a coglierne i mutamenti e a intervenire in senso progettuale con innovazioni e cambiamenti;
 - 4.3. Usare un approccio euristico e non deterministico. La ricerca deve servire a confermare o riorientare processi in atto, non a individuare in sé soluzioni;
5. La necessità di lavorare ad un PAL che presupponga lo sviluppo di connessioni con progetti già esistenti e nuove progettualità, progetti sperimentali e servizi, piani d'azione in parte sviluppati e in parte da aggiornare, sviluppo di politiche pubbliche integrate (formazione, lavoro, sicurezza, welfare, etc.), diritti e doveri dei rom e interessi specifici degli stakeholder territoriali;
6. La necessità di essere consapevoli che i progetti non si svilupperanno con una logica on/off (riusciti o non riusciti), ma molto più spesso con la logica della riduzione del danno, della riduzione dei rischi, della variabilità delle intensità degli impatti.
7. La pianificazione e la programmazione partecipata impongono di ragionare in termini di scenari multipli. Bisogna quindi:
 - 7.1. individuare due o più ipotesi evolutive (o involutive) - se si pensa a cosa fare per promuovere l'integrazione delle comunità rom;
 - 7.2. modulare i livelli di intensità di intervento a partire dalla tenuta e professionalità degli stakeholder, dalla variabilità dei contesti (entropia ambientale), dalle criticità e/o dalle opportunità che si sviluppano, etc.
8. La redazione di un piano non guarda mai ai soli bisogni del gruppo-target interessato ma deve coniugare strategie politico-culturali più generali, diritti, orientamenti societari e bisogni della popolazione target, oltre che bisogni di attori diversi. È insufficiente sviluppare, in un'analisi di contesto preliminare, un lavoro sulla domanda e i bisogni dei rom senza evidenziare, per esempio, anche i bisogni delle amministrazioni locali, della scuola, delle organizzazioni datoriali, delle forze dell'ordine. In diversi casi, bisogni e interessi non coincidono.
9. La redazione del piano deve considerare una serie di variabili ambientali endogene: priorità di ogni contesto, ottimizzazione delle risorse esistenti e delle progettualità/servizi, innovazione.
10. La necessità di partire da un tema centrale, quello delle risorse economiche, infrastrutturali, professionali e di comunità. Di fatto, la strategia nazionale non prevede fondi dedicati ma il piano dovrebbe prevedere modalità e tempi di utilizzo delle risorse locali e di quelle economiche esistenti per collegarle alle specifiche proposte di intervento.

situazione di partenza	transizione	meta possibile
decisione legittima	>	interazione socioistituzionale mediata da deliberazioni
government	>	governance
anticipazione	>	flessibilità
piano (progetto ex ante)	>	planning processuale e interattivo
materia-livello-settore come dati separati	>	cooperazione multilivello e trasversalità > reti + integrazione delle politiche
risorse e prodotti noti ex ante	>	generati nel processo e in gran parte indeterminati, parzialmente formalizzati in patti, valorizzazione di effetti non voluti
riduzione decisionale della complessità	>	valorizzazione della complessità
responsabilità formale	>	responsiveness
divisione tecnica del lavoro politico-amministrativo	>	coordinamento > cooperazione tra attori diversi con produzione di intrecci e miscele istituzionali
attori privati oggetto di scelte e irresponsabili	>	soggetti attivi e responsabili, "costituzionalizzati"
agire per atti	>	agire strategico e per obiettivi, performativo, orientato all'enactment (attivazione)
legalità	>	legittimità
razionalità legale	>	razionalità procedurale + razionalità sociale (sostantiva), multicriterio
obbedienza a norme giuridiche non consequenzialista	>	obbedienza intelligente, valutazione delle conseguenze
rispondenza a routine amministrative e logiche politiche	>	rispondenza a canoni costituzionali: sostenibilità, coesione, integrazione. capacitazione
competenza esclusiva di autorità legittime	>	In regime di sussidiarietà autorità istituite (rappresentative) con compiti di regia e con responsabilità in ultima istanza, imprevedibilità politico-istituzionale
patti segmentali, occasionalistici, spartitori, corporativi e nascosti	>	regimi "pattizi" locali > regime regolativo esplicitamente negoziato
dal sapere giuridico e fiscale	>	ai saperi delle scienze sociali, delle tecnologie e dell'ecosistema
Dal planning autoritario, tecnocratico, "predominante"	>	Al planning deliberativo
Dal planning settoriale	>	Al planning integrato
Dal planning di "opera pubblica" o servizio isolati	>	Al planning di "sviluppo integrato sostenibile"

Nel costruire i PAL, sarebbe opportuno promuovere un approccio sperimentale che tenga insieme comprensibilità, applicabilità e logiche costruttiviste e deliberative (cfr. colonna tab. meta possibile).

Segue uno schema logico-metodologico possibile di PAL.

Si tratta di una traccia che tiene conto di esperienze pregresse, di un approccio preciso al lavoro di pianificazione e che può essere in parte modificata a seconda dei contesti e delle condizioni in cui ci troveremo.

* Esperto Nova processi partecipativi e di co-progettazione e networking.

DI COSA PARLIAMO

CONOSCIAMO IL PAL

Cosa è un Piano d'Azione Locale (PAL)?

È un elaborato di taglio politico, strategico e operativo che definisce priorità, bisogni e interventi da mettere in piedi per favorire il rispetto dei diritti e l'integrazione delle persone rom, dei gruppi informali e delle comunità attraverso cui si rappresentano, in un contesto locale. Il tutto, recependo delle direttive e delle indicazioni strategiche che fanno riferimento a documenti e atti politici internazionali, europei, e del nostro Stato.

Come abbiamo impostato il processo di costruzione del PAL?

Riprendendo i principi e le riflessioni più importanti attivate nel campo della pianificazione strategica e delle metodologie partecipate di lavoro. In particolare, il PAL è concepito come uno strumento aperto, una traccia che deve permettere di esplorare cambiamenti previsti e non. Per poi orientare le pratiche di programmazione collegate all'individuazione di scenari evolutivi possibili (collegati a cambiamenti legislativi, strategici, di policy, dei bisogni, etc.) attorno al tema dell'integrazione.

In cosa si differenzia rispetto ad un piano sviluppato con un approccio tradizionale?

Nell'approccio teorico-metodologico e dal punto di vista attuativo. Nel primo caso, la differenza consiste nel costruire un piano interattivo, partecipato ed agito dagli stessi attori territoriali implicati nel processo di integrazione più complessivo e basato su logiche multisenario. La stessa attuazione del piano e degli specifici progetti, non si basa su una logica "progetto eseguito/non eseguito", bensì sulla capacità di monitorare impatti intermedi, scostamenti rispetto agli obiettivi iniziali, nuovi bisogni per ridefinire costantemente parte delle attività e modularle di continuo (ricerca-azione).

Di cosa tratta a grandi linee?

Le principali questioni che saranno trattate sono le seguenti:

- a. Quali azioni o cambiamenti si verificheranno
- b. Processi di governance e partecipazione (come coinvolgere gli attori locali e chi coinvolgere nella fase ideativa)
- c. Chi realizzerà questi cambiamenti
- d. Come funzionerà la rete degli attori locali (come coinvolgere e chi nella fase esecutiva)
- e. Entro quando avranno luogo, e per quanto tempo
- f. Quali risorse (es. finanziamenti, personale) sono necessarie per portare a termine questi cambiamenti
- g. Comunicazione (chi dovrebbe sapere cosa?)
- h. Valutazione e monitoraggio

STRUTTURA LOGICA DEL PAL

1. Il contesto socioeconomico ed urbano

- 1 Riportare principali dati sociodemografici ed economici sulla provincia
- 2 Evidenziare sub-aree strategiche più interessate allo sviluppo (problematizzare il tipo di sviluppo: urbano, viario, commerciale dei servizi, etc.)
- 3 Evidenziare l'eventuale presenza di piani strategici a livello locale o sublocale ed esprimere un parere qualitativo mediato da stakeholder sul loro utilizzo
- 4 Descrivere l'evoluzione di politiche pubbliche specifiche collegate al tema economia sociale: cultura, turismo, wellness, salute pubblica, welfare, green e blue economy, white economy, RSI, welfare aziendale
- 5 Descrivere il tessuto della cittadinanza organizzata (associazioni, imprese e asso di categoria, ETS, volontariato, etc.)

2. Quali sono i problemi generali e specifici (di contesto e collegati al tema dei rom)

- 1 Riportare principali problematiche (sociali, economiche, di sicurezza, etc.) presenti a livello locale
- 2 Riportare problematiche che riguardano l'interazione accoglienza-integrazione (a partire dalla visuale di realtà associative e di servizio operanti sul territorio), se possibile evidenziando dei focus e dei cluster significativi (paesi di provenienza, culture di riferimento, donne, giovani, etc.)
- 3 Stimare capacità di assorbimento (lavorativo, sociale, culturale, economico, etc.) e di integrazione del territorio (da v. qualitative a quantitative)
- 4 Geolocalizzazione aree più a rischio di emarginazione e frammentazione

3. Orientamenti del Piano nazionale

- 1 ANALISI CRITICA della Strategia nazionale per inclusione RSC (SN): Descrivere gli orientamenti della SN, quali sono prioritari e quelli che possono essere sviluppati successivamente
- 2 Evidenziare idiosincrasie strutturali e elementi di tendenziale incoerenza nella SN rispetto alla situazione locale

4. Quali sono i bisogni espliciti e in evoluzione

1. Effettuare un'analisi dei bisogni pluridimensionale e quali-quantitativa che ruoti attorno al tema dell'integrazione, distinguendo tra panel diversificati: tipi di campi, popolazione locale, stakeholder (imprese, istituzioni, sistema sociale e sanitario, etc.)
2. Identificare sia bisogni espliciti che in emersione, decidendo quali bisogni trattare per ogni attore/panel
NON CONSIDERARE MAI UN PUNTO DI VISTA ESCLUSIVO

5. Ipotesi di scenari possibili

- 1 APPROCCIO A: Bisogna stressare in negativo o in positivo alcune variabili e ipotizzare almeno due scenari polarizzati: a basso livello di integrazione (con alta conflittualità); a medio livello di integrazione (con bassa conflittualità). Le variabili da stressare possono essere: le reali possibilità di integrazione, le risorse economiche a disposizione, l'impatto con la comunità locale, i livelli di sicurezza percepita, etc.
- 2 APPROCCIO B: predisporre dei momenti di confronto partecipato tra testimonial, cittadini e operatori per ipotizzare due o tre scenari evolutivi possibili del fenomeno sul territorio (es. attraverso Future search conference)

6. Finalità ed obiettivi del PAL

- 1 Distinguere bene tra finalità (una, generale) e obiettivi operativi, concreti
 - 2 Distinguere tra finalità ed obiettivi a livello di policy (accoglienza e integrazione); dal punto di vista del target dei beneficiari (rom e popolazione locale), con sub-obiettivi legati a cluster, se necessario (bambini, donne, etc.); dal punto di vista istituzionale; dal punto di vista degli stakeholder (imprese, associazionismo, etc.)
- DISARTICOLARE GLI OBIETTIVI E COLLEGARLI AGLI SPECIFICI CLUSTER

7. Processi di governance e di programmazione partecipata

- 1 Descrivere approccio alla governance del PAL, distinguendo tra: fase dell'elaborazione, fase dell'implementazione e del monitoring, fasi di riprogettazione, fase di chiusura
- 2 Identificare per ogni fase: attori coinvolti, obiettivi specifici, chi fa cosa, strumenti partecipativi adottati, output e outcome

8. Linee di intervento principali

- 1 Quali sono le possibili "barriere all'ingresso/condizioni da risolvere" per la messa in opera degli interventi
- 2 Descrivere le linee di intervento principali che combaciano con le priorità della SN
- 3 Descrivere le linee di intervento specifiche collegate a situazioni particolari o a contesti con particolari bisogni
- 4 Se si è in grado, pensare ad una matrice che riporti i principali tipi di intervento (progetti) da effettuare con i rom, con gli stakeholder istituzionali, con gli operatori dei servizi, con il volontariato e la cittadinanza organizzata, con le comunità locali, con gli attori economici, etc.

9. Attività e progettualità

1 Elaborare una scheda dettagliata per ogni progettualità individuata (nuova, in essere da integrare, in partenza da integrare), contenente una serie di informazioni specifiche sul singolo intervento (da produrre uguali per tutti) e sulle connessioni tra interventi (crossover) che vanno dagli obiettivi, alle azioni dettagliate, ai tempi di sviluppo, alle risorse da utilizzare

10. Attori principali: stakeholders, attuatori, destinatari

1 Definire attori che entrano in gioco e funzioni che verranno agite in: fase di implementazione dei progetti, in fase di monitoraggio e valutazione, in fase di riorientamento e aggiornamento del PAL
2 Individuare lo strumento (protocollo, accordo-quadro, il PAL stesso) che sottoscriveranno tutti gli attori coinvolti
3 Individuare i referenti con delega atti ad agire le specifiche funzioni e ad accompagnare l'attivazione del PAL

11. Tempi di attuazione

1 Costruire un cronoprogramma descrittivo delle azioni e commentarlo sinteticamente

12. Organizzazione del sistema a rete

1 Descrivere il funzionamento della rete locale atta a promuovere, monitorare e aggiornare il PAL, indicando: obiettivi, attori, funzioni specifiche, organizzazione (comunicazione interna ed esterna, segreteria, tavoli di lavoro specifici, etc.), soggetti che entrano in gioco nel gestire le funzioni specifiche, risorse
2 Identificare connessioni e crossover (attività comuni, sviluppo di progettualità sperimentali, etc.), con altre reti territoriali strategiche
3 Identificare degli spazi e dei momenti di confronto a livello orizzontale (con altre reti locali), regionale (con altri PAL di altre provincie), nazionale
4 Definire la filiera delle responsabilità/competenze istituzionali in materia di integrazione (materia legislativa, funzioni di controllo, politiche sociali, politiche del lavoro, salute, tutela giurisdizionale ecc....)

13. Risorse economiche e strutturali

1 Identificare, per ogni scheda progettuale, le risorse necessarie, la loro provenienza e il referente dal punto di vista amministrativo.
2 Per tutto il PAL, dobbiamo definire: risorse che servano a produrlo, monitorarlo, avere una sede, tenere in piedi la rete, etc. Anche in questo caso si deve capire quali siano i committenti pubblici e privati di riferimento.

14. Procedure e logiche di coinvolgimento e di affido

1 Esplicitare modalità di inserimento nella rete locale degli attori locali e criteri che determinano la presa in carico di alcune funzioni e responsabilità
2 Esplicitare logiche e procedure che regolamenteranno l'affido dei servizi e delle progettualità previste dal PAL (a partire dall'uso della coprogettazione)

15. Piano di comunicazione strategica

1 Definire gli obiettivi interni ed esterni alla rete, quando parliamo di comunicazione strategica
2 Definire strumenti, risorse e modalità di gestione del Piano di CS
3 Individuare chi segue i vari livelli.

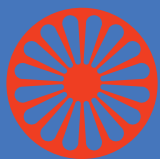
16. Cambiamenti previsti

1 Identificare in termini di outcome e di impatto, rispetto ai principali interlocutori del sistema-comunità, quali saranno i cambiamenti previsti a seguito del PAL dai punti di vista dei contesti, degli attori dei flussi, degli approcci, dell'integrazione, etc.

17. Monitoring e valutazione del PAL

1 Costruire un disegno di ricerca valutativa UNICO per tutte le realtà locali che armonizzi gli approcci e gli obiettivi di monitoraggio e di valutazione a livello territoriale e a livello dei singoli progetti.
2 Identificare i principali strumenti di rilevazione ed elaborazione.

- ¹ <http://www.errc.org/reports-and-submissions/campland-racial-segregation-of-roma-in-italy>
- ² Cfr. Associazione 21 luglio, *Questione rom. Dal silenzio dello Stato alle risposte di Regioni e Province*, 2013.
- ³ Associazione 21 luglio, *I margini del margine*, aprile 2019.
- ⁴ G. Agresti “Le rappresentazioni sociali del romanès – Aracne Editrice – anno 2015 - ISBN 978-88-548-8920-0
- ⁵ <http://www.fondazioneromani.eu/attivita/181-comunita-2-0>
- ⁶ <http://www.fondazioneromani.eu/magazine/precedenti/190-roma-cultural-magazine-n-07-speciale>
<http://www.fondazioneromani.eu/attivita/192-il-corpo-estraneo-prove-di-comunita>
- ⁷ Cfr. in questo documento il contributo di Carlo Stasolla.
- ⁸ Istituite nel 1965 attraverso un protocollo di intesa tra il Ministero dell’Istruzione e l’Opera Nomadi, queste classi speciali, destinate esclusivamente a bambini rom e sinti, furono soppresse definitivamente solo nel 1982.
- ⁹ È un approccio che condiziona anche gli interventi pensati per favorire l’inclusione e le forme di partecipazione dei rom alla vita pubblica. Ne è un esempio la strategia della Regione Emilia Romagna per l’integrazione dei Rom, Sinti e Caminanti (adottata nel 2016) che, quando affronta il tema del lavoro, afferma che la cultura zingara non appare generalmente compatibile con un inserimento occupazionale basato su una prestazione lavorativa giornaliera da portare avanti secondo un numero costante di ore alle dipendenze di terzi (p. 45). Approcciare in questo modo il tema dell’accesso al lavoro, ha come principale effetto quello di ridefinire, su un piano di presunte differenze culturali, ciò che in molti casi è invece conseguenza di diseguaglianze sociali, reiterate per generazioni. In questo modo, le difficoltà di accesso al lavoro, anziché essere affrontate partendo dalle dinamiche socio-economiche in cui prendono forma, vengono aprioristicamente ascritte a stili di vita e modelli comportamentali.
- ¹⁰ I gruppi rom in Italia non sono riconosciuti ufficialmente come minoranza e il romanes è stato addirittura escluso dalla legge n. 482 del 1999 che tutela le minoranze storico-linguistiche presenti nel Paese.
- ¹¹ Si vedano, tra gli altri: Brunello (1996); European Roma Rights Center (2000); Lunaria (2013); Associazione 21 luglio 2014; Vitale (2019); Ciniero 2019.
- ¹² Per una rassegna e un’analisi delle Politiche possibili messe in campo da alcune città italiane si veda Vitale (2009).
- ¹³ Si veda il caso dei rom italiani di antico insediamento nell’Italia centro meridionale (Pontrendolfo 2004, 2013, Ciniero 2017).
- ¹⁴ Utilizzo in questa sede la dicitura riportata nei materiali di progetto.
- ¹⁵ Ogni comunità e ogni etnia in ogni territorio ha bisogni diversi. Se in un campo i rom sono stagionali, il tema dell’abitazione o della scuola andrà declinato in maniera diversa rispetto a quello che si declinerà in un campo di lavoratori stanziali. Il PAL deve prevedere tali diversità e tali sfumature.



SEGRETERIA DI PROGETTO

NOVA Consorzio Nazionale per l'Innovazione Sociale
Via Pedaggio S. Chiara 57/Bis | 76125 Trani (BT)
info@consorzionova.it | www.consorzionova.it