

La distribuzione degli importi medi delle pensioni non è omogenea sul territorio nazionale: al Sud infatti si riscontrano sensibili differenze previdenziali che derivano dalla disuguaglianza di trattamenti salariali e dalla diffusione del lavoro sommerso. Tuttavia, la povertà socio-economica degli anziani non è legata in senso stretto alle risorse economiche ma più in generale ad una serie di fattori di natura sociale e culturale. Il contesto abitativo rappresenta una dimensione importante: un'abitazione adeguata dal punto di vista strutturale e funzionale, che non presenti barriere architettoniche, consente agli anziani di vivere in maniera autonoma più a lungo e in migliori condizioni; il contesto del quartiere è un fattore altrettanto importante per la percezione della sicurezza, della vicinanza della rete sociale, della vivibilità in senso lato, soprattutto nelle periferie urbane laddove il problema principale è la perdita di coesione sociale e il diffuso senso di isolamento.

A seguito della crisi e delle scelte politiche operate negli anni successivi al 2008, gli anziani riscontrano complessivamente un sensibile peggioramento delle condizioni di vita e un aumento dell'esclusione sociale. A livello nazionale si è assistito ad una generale riduzione dei servizi locali per gli anziani. Sono soprattutto i Comuni a trovarsi in difficoltà a fronte di un forte incremento della domanda e del bisogno.

La gestione dei servizi sociali viene sempre più affidata al Terzo Settore, con criteri di affidamento non sempre certi e trasparenti. I servizi alla persona vengono ormai quasi completamente affidati ad esterni, per la gestione sia delle strutture residenziali sia dell'assistenza domiciliare. Spesso le gare vengono indette sulla base del criterio di aggiudicazione al prezzo più basso o al "minutaggio" (tempo di assistenza dedicato ad ogni utente) più basso. La durata a termine degli appalti e la carenza di controlli sull'operato del Terzo settore rappresentano una forte criticità nella ripartizione della spesa sociale e non garantiscono l'erogazione di prestazioni di qualità.

Oltre a questo, va ricordata l'esistenza di fenomeni "sommersi" ma in diffusione: è il caso di piccole residenze per anziani abusive, presenti in particolare nelle periferie urbane, che non garantiscono nessuno *standard* di qualità e di assistenza professionale, e non sottoposte a nessun tipo di controllo.

Tutti questi fattori fanno sì che gli anziani costituiscano nel loro complesso, salvo poche eccezioni, una "periferia" in senso esistenziale e sociale.

Le risposte in termini di politiche attive sono molteplici. Da una parte è possibile incoraggiare una maggiore partecipazione attiva degli anziani al mondo del lavoro (favorendo il *flexible retirement*), del volontariato, dell'impegno nel sociale.

Sul versante assistenziale, nell'ottica di un sostegno alla cultura della domiciliarità, sono diffuse in varie città, soprattutto del Nord, l'assistenza domiciliare, forme di residenzialità "mite" come la frequenza di centri diurni, la somministrazione di pasti a domicilio, l'accompagnamento a visite mediche. Soprattutto in ambito urbano sono diffuse iniziative di aggregazione particolarmente nei mesi estivi (dopo la drammatica estate del 2003) o per particolari fasce di popolazione anziana (p. es. gli Alzheimer Café).

Sono diffuse sperimentazioni a metà tra l'ambito educativo e l'ambito assistenziale, come i custodi sociali (circa 180 a Milano, operanti non soltanto a favore degli anziani): sono figure intermedie che vigilano sulle maggiori fragilità di un quartiere e operano in un'ottica di coesione sociale.

Un monitoraggio attivo e globale, sulla base dell'età, attraverso l'aiuto telefonico e l'attivazione delle reti del territorio rappresenta una prevenzione efficace

per ridurre il ricorso alle cure ospedaliere e le morti in solitudine. In questo senso, oltre alla diffusione di varie forme di telesoccorso, gestito da cooperative o da privati, è degno di nota un programma (*Viva gli anziani*), presente nelle periferie di varie città, che prevede un servizio di monitoraggio attivo telefonico di tutti gli anziani di un quartiere, in collaborazione con gli enti locali e i medici di famiglia.

### 2.5 Immigrati e “nuovi italiani” protagonisti di integrazione

Protagonisti di una possibile infrastrutturazione sociale delle periferie in senso “globale” sono i migranti. Essi arrivano in periferia per il basso costo delle case, ma hanno reti cittadine, nazionali e extranazionali. I migranti possono essere residenti portatori di azioni che introducono una logica di “innesco di città”, che corre in parallelo alla logica del rilievo e soluzione dei problemi. Una sorta di *active city, city's spark*, che comporta un'idea di politica per la città “all'attacco” nel senso di azioni per l'integrazione, più che in difesa.

È soprattutto nelle periferie che occorre superare l'idea di emergenza dovuta al flusso degli sbarchi, che ha visto un forte sviluppo dei Centri di accoglienza straordinari anziché della rete SPRAR. L'accoglienza temporanea di profughi in attesa di risposta alla domanda d'asilo ha sollevato anche conflitti nelle aree periferiche, alcune volte fomentate da gruppi estremisti. Il tema dell'integrazione dei richiedenti asilo va al di là delle problematiche affrontate da questo rapporto, ma è stato posto in varie città visitate, come Venezia o Genova.

Il Primo Piano nazionale di integrazione rivolto ai beneficiari di protezione internazionale del Ministero dell'Interno prevede a tal proposito l'impegno a imparare la lingua italiana, a condividere i valori della Costituzione italiana, a rispettare le leggi, partecipare alla vita economica, sociale e culturale del territorio in cui vive, mentre da parte “pubblica”, chi accoglie si impegna ad assicurare l'uguaglianza e la pari dignità, la libertà di religione, l'accesso all'istruzione e alla formazione, interventi diretti a facilitare l'inclusione nella società. Il paradigma e il modello di integrazione è quindi quello interculturale, basato su diritti e doveri, che offre opportunità di crescita sia agli italiani che ai migranti.

A sostegno di questo modello di “integrazione interculturale” deve però essere attuata una vasta azione di mediazione sociale attraverso l'utilizzo di figure sociali dedicate e una progettazione partecipata dei cittadini.

Azioni possibili:

- periferia come luogo di trasformazione/formazione: indirizzare e facilitare l'attivazione di corsi per badanti, colf, gestione delle attività commerciali, corsi di lingue/L2 su ispirazione del Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue. (plurilinguismo, quindi non solo scuole di lingua italiana). Agevolare la collocazione di istituti di cultura (collegati alle università), che rendano le periferie distretti delle culture (attraenti per tutti);
- agevolare l'accesso ai numerosi locali pubblici rimasti vuoti in periferia (piani terra, negozi, locali nelle scuole), per: sedi di associazioni migranti; eventi/assemblee organizzate dai consolati; sportelli legali; aree di condominio concepite come “estensione della casa” (cucine per eventi, feste di famiglia);

- attuare la legge n. 47 del 2017 sui minori stranieri non accompagnati sviluppando la rete di accoglienza, di tutoraggio e di affidamento dei ragazzi stranieri soli;
- pianificare e agevolare la realizzazione in periferia di iniziative spesso collocate nelle aree centrali della città (ad esempio, ortico, corse non competitive, concerti). A questi collegare eventi finalizzati all'incontro tra generazioni e tra nazionalità (si veda l'esperienza "Indovina chi viene a cena" di Milano, "la spesa fa le scale", "una visita"...);
- sfruttare la filiera del *food* (coinvolgendo imprenditori italiani e stranieri) per formazione, eventi, mercati-piazze. Periferia come luogo più vicino alle aree agricole. (i migranti hanno già reti in questo senso);
- digitale in periferia: installazione di supporti digitali collettivi (di piano o di condominio) aditi a corsi per anziani gestiti da migranti per: prenotazione delle visite, rifacimento documenti, spesa *online*, visione delle iniziative in città.
- creazione di un soggetto "esperto di città", una sorta di *City Council*, che fornisca linee guida per l'attivazione della città (consulenze e studi per evitare di generare periferia anche nei nuovi interventi, visione di città non più come centro-periferia).

## 2.6 Attuare la Strategia Nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti

Dalle periferie emerge una forte esigenza di legalità rispetto a diverse situazioni connesse alla presenza dei cosiddetti campi "nomadi" e delle baraccopoli, ovvero insediamenti regolari i primi e irregolari i secondi, entrambi quasi sempre collocati all'estrema periferia. La presenza di Rom, Sinti, Caminanti in situazioni di precarietà abitative è dunque potenziale fonte di conflitto sociale nelle periferie, talvolta accresciuto anche per lo sfruttamento a fini elettorali operato da alcune forze politiche.

Serie politiche per affrontare tale problematica devono prevedere il rispetto della legalità da parte delle famiglie rom, senza tollerare deroghe "*de facto*". Vanno scoraggiate le pratiche che, ignorando il mancato rispetto della legalità, causano poi il consolidamento di traffici e comportamenti criminali. In questo senso occorre rafforzare i controlli delle forze dell'ordine in alcune aree in cui talvolta appaiono addirittura sospese nella pratica le norme di legalità che tutti i cittadini sono invece chiamati a rispettare.

Rispetto della legalità e proposte di percorsi sociali devono essere legati in interventi, con una forte regia dei Comuni, che prevedano accordi con i nuclei familiari abitanti in situazione di precarietà abitativa. In questo senso appare positiva la modalità di azione, accompagnata da verifiche periodiche, attuata dal Comune di Milano, in applicazione delle "Linee Guida Rom, Sinti, Caminanti" approvate nel 2012.

Mancato rispetto della legalità e gravi condizioni sociali sono state infatti le problematiche rilevate dalla Commissione durante le visite alle periferie delle diverse città.

Rom e Sinti hanno chiesto da tempo, con il sostegno di varie istituzioni europee, il riconoscimento come minoranza storico-linguistica, non concessa nelle norme di tutela del 1999 a causa della mancanza del criterio di territorialità, essendo essi una "minoranza diffusa"; la protezione come minoranza potrebbe contribuire a contrastare

l'alto tasso di antigitanismo in Italia, il cui aumento è stato segnalato anche dalla "Commissione Jo Cox sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni di odio" della Camera dei Deputati nella relazione finale del luglio 2017.

Da un lato vi sono problemi di illegalità e di alti tassi di fenomeni criminali; di grande attualità a Roma sono stati indicati, ad esempio, i roghi dei residui di materiali ferrosi, o le forme di "abusivismo commerciale" segnalate dalla Relazione alla Commissione della sindaca Virginia Raggi. In tutte le città visitate sono poi stati riscontrati comportamenti non irregolari ma comunque causa di degrado, come la produzione di rifiuti negli insediamenti abusivi, associata al mancato ritiro da parte delle società cittadine addette allo smaltimento.

Dall'altro vi sono problemi sociali relativi alle condizioni di vita dei Rom che vivono all'interno dei campi: secondo l'Associazione 21 Luglio (2016), a Roma un minore Rom in emergenza abitativa su cinque non ha mai iniziato un percorso scolastico, mentre uno su quattro non lo ha portato a termine; il Rapporto Eu Inclusive del 2012 indicava che nelle baraccopoli italiane il 19% dei Rom non sa né leggere né scrivere (come in Italia nel 1951), la maggioranza vorrebbe un lavoro, ma solo il 35% riesce ad averne uno e soltanto il 19% in forma regolare; il 75% di chi abitava nei campi abusivi nel 2012 non aveva la tessera sanitaria, mentre tra i minori che vivono nelle baraccopoli a Milano il 41% non è mai stato visitato da un medico e il 42% non è mai stato vaccinato (Epidemiol Prev, 2011).

Un recente rapporto (2017) dell'Associazione 21 Luglio solleva un altro tema che desta preoccupazione, quello dei matrimoni precoci: a Roma, il tasso di unioni precoci è risultato del 77%, numero che supera il record mondiale detenuto dal Niger (76%) e di gran lunga il tasso più alto detenuto in Europa come quello della Georgia (17%) e della Turchia (14%); tra coloro che si sono sposati ancora minorenni nel 72% dei casi i nubendi avevano un'età compresa tra i 16 e i 17 anni, mentre nel 28% dei casi i contraenti avevano tra i 12 e i 15 anni; il genere incide in maniera determinante sulla precocità del matrimonio: una ragazza su due si sposa tra i 16 e i 17 anni, una su cinque ha tra i 13 e i 15 anni.

Tuttavia, di fronte a reali problemi sociali (condizioni di vita inaccettabili, scarsa scolarizzazione, illegalità), spesso simili a quelli di altri ghetti urbani non etnicamente caratterizzati, si risponde con una profonda rassegnazione da parte delle Istituzioni. Purtroppo non è un fenomeno solo degli ultimi anni e i ritardi si sommano da una generazione all'altra. Ad esempio, dai dati forniti dal Ministero della Giustizia relativamente al 2006, risultavano segnalati agli uffici di servizio sociale minorile di giustizia, su un totale di 19.920 minori, 2.424 Rom italiani e stranieri (ovvero il 12% dei minori segnalati, mentre il 67% sono italiani non Rom e il 20% stranieri non rom), ma i minori Rom hanno una particolarità: solo il 37% dei segnalati viene preso in carico dal servizio (che elabora un progetto di rieducazione e reinserimento sociale), contro il 54% degli stranieri ed il 74% dei segnalati italiani.

Tale "rassegnazione istituzionale" appare evidente anche dal mancato utilizzo di diversi fondi europei a disposizione degli Stati membri per interventi di promozione sociale per Rom e Sinti. Nel periodo 2007-13 l'Ue ha stanziato per l'Italia 28,8 miliardi di euro nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (ERDF) e nel Fondo Sociale Europeo (ESF), oltre a ulteriori 8,3 miliardi attraverso il Fondo di Sviluppo Rurale, a supporto di un'ampia gamma di interventi, compresi quelli relativi ai rom, come l'aiuto finanziario

per l'edilizia residenziale e le infrastrutture scolastiche. Nel periodo 2007-2013 l'Italia ha utilizzato solamente l'8,7% (602 milioni di euro) dei fondi ESF disponibili per integrare persone in condizioni sociali svantaggiate. Per il periodo 2014-2020, invece, sono stati stanziati complessivamente 32 miliardi di euro in fondi ESF e ERDF. Il 26,5% è destinato per l'ESF, di cui almeno il 20% è destinato all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà; quest'ultimo può anche finanziare misure relative ai Rom. Per quanto riguarda l'ERDF, parte dell'importo provvisorio destinato all'inclusione sociale e alla lotta alla povertà è destinato ai Rom (circa 1 miliardo di euro)<sup>100</sup>.

Se è nota la difficoltà italiana ad accedere ai fondi europei, va altresì sottolineato che nel caso di Rom e Sinti tale “opportunità mancata” è aggravata dall'impopolarità di interventi a favore di questa minoranza, che causa la paura negli enti locali italiani a richiedere tali fondi.

Per contro, appare utile e necessario un maggior monitoraggio sugli interventi comunque finanziati, al fine di verificarne l'efficacia.

Inoltre, nel caso delle baraccopoli, è particolarmente inefficace la pratica degli sgomberi in assenza di reali soluzioni alternative. L'uso ricorsivo dello sgombero, quando non è accompagnato da proposte di percorsi sociali, sposta il problema senza risolverlo, da un lato generando nuove forme di illegalità in altre periferie e, dall'altro, peggiorando le condizioni di vita degli abitanti sgomberati e sovente interrompendo percorsi di inclusione in atto, a partire da quelli scolastici.

La maggior parte dei Rom e Sinti in Italia (circa due terzi) non vive in campi nomadi e in baraccopoli: sono circa 28.000 le persone di etnia Rom che vivono in emergenza abitativa, ovvero in campi formali, in baraccopoli informali, in micro insediamenti, in centri di raccolta monoetnici (Rapporto annuale 2016 dell'Associazione 21 Luglio). Eppure la maggior parte dei problemi di illegalità, degrado e problematiche sociali che coinvolgono cittadini Rom e Sinti è associata proprio a queste forme abitative. Citando la Relazione fatta pervenire dalla sindaca Virginia Raggi alla Commissione, “a Roma le varie forme abitative destinate alle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti mostrano numerose e diverse criticità collegate, quali la gravissima situazione igienico-sanitaria riscontrata in alcuni villaggi attrezzati, in particolare quello di Castel Romano”.

Tra i Rom e Sinti che abitano in precarietà abitativa, ovvero circa un terzo dei Rom e Sinti presenti in Italia, quattro sono le tipologie principali di abitazioni:

- *Campi nomadi regolarmente istituiti* da provvedimenti degli enti locali; si precisa che il termine *nomade* – o *aree di sosta* – è particolarmente scorretto poiché riferito ad aree dove le famiglie vivono solitamente da decenni e destinate a persone che non praticano più il nomadismo;

- *Campi tollerati*, ovvero insediamenti abusivi che non vengono sgomberati da anni e quindi talvolta coinvolti in processi di inserimento nel tessuto cittadino, con in alcuni casi la concessione della residenza;

- *Baraccopoli*, ovvero insediamenti abusivi spesso oggetto di sgomberi effettuati dalle autorità pubbliche (a Roma e Milano i numeri degli sgomberi sono particolarmente elevati, seppur con proposte post-sgombero diverse tra le due città; del resto i baraccati

<sup>100</sup> Fonte: Commissione europea, [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/italy/eu-funding/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma-integration/italy/eu-funding/funding_en.htm).

– immigrati meridionali nel Dopoguerra, poi stranieri di recente immigrazione negli anni Novanta e Duemila, infine (anche) Rom oggi – non sono una questione nuova per le periferie italiane. Scriveva sulla Capitale il sociologo Franco Ferrarotti nel 1970 (p. 93): “Le baracche nascono in una notte a fungaia. Crescono a ridosso di antichi acquedotti dal nome glorioso, nelle zone dello sviluppo edilizio a macchia d’olio fra cantiere e cantiere, su scampoli di terreno nel punto di intersezione delle strade periferiche, lungo i bordi affossati della ferrovia. I materiali per costruirle sono rimediati sul posto: lamiere dei cantieri vicini, assi, tegole scompagnate, spezzoni di rete metallica, tavole di eternit, cassette per spedire la frutta”. Va altresì ricordato che a quella domanda abitativa nel Secondo Novecento le città italiane, con una regia nazionale, seppero rispondere con l’edilizia residenziale pubblica;

- *Centri di emergenza*, ovvero aree destinate dall’Amministrazione all’accoglienza di Rom in emergenza abitativa, a carattere temporaneo e precario, in contesto monoetnico (Roma) o a prevalenza etnica (Milano).

La condizione di regolarità di tali aree non coincide con un minore coinvolgimento degli abitanti in attività illegali. Anzi, spesso sono proprio i campi regolari ad ospitare persone con le situazioni più critiche da questo punto di vista. Spesso i campi regolari offrono bassi *standard* delle condizioni di vita per gli stessi abitanti, come ben esemplificato dalle situazioni visitate a Palermo dalla Commissione. Tali considerazioni rivelano come le politiche pubbliche che hanno creato tali “soluzioni” abitative siano state dunque fallimentari. Si legge nella Relazione della sindaca Raggi alla Commissione: “Gli insediamenti regolari necessitano di un rigoroso servizio di assistenza sociale, di istruzione pubblica e di controlli a opera delle forze dell’ordine”. E soprattutto: “La ‘regolarità’ non è sempre sinonimo di ‘sicurezza’ e ‘agio’ umano e sociale”.

Appare pertanto opportuno richiamare la genesi di un processo che ha portato, a livello europeo, l’Italia ad essere nota – e criticata – per essere il “Paese dei campi” (Errc, 2000), che rendono i Rom il gruppo maggiormente oggetto di segregazione su base etnica (Dalla Zuanna, 2013). Negli anni Ottanta, le Regioni italiane introdussero leggi per la protezione della “cultura rom”, con particolare attenzione all’errata convinzione che fossero “nomadi”. La conseguenza fu la creazione dei campi nomadi da parte di enti locali; quando poi, con le guerre nei Balcani aumentò la presenza di Rom slavi e la conseguente necessità di soluzioni rapide, anche per loro la risposta furono i campi nomadi, sebbene si trattasse di richiedenti asilo politico, non nomadi, abituati a vivere in casa nei paesi d’origine (Daniele, 2011).

Si tratta di politiche che trovano continuità anche nelle ‘soluzioni’ pensate per i Rom in emergenza abitativa attuate nelle città italiane nell’ultimo decennio e ben esemplificati dai cosiddetti ‘Villaggi della Solidarietà’ di Roma, di cui l’Ufficio Speciale Rom e Sinti della Capitale “pone in rilievo la tragica situazione socio-ambientale e igienico-sanitaria dei Villaggi della Solidarietà” (Relazione alla Commissione, 10-11-2017).

Occorre inoltre ricordare che la metà dei Rom e Sinti ha cittadinanza italiana (ad esempio, sono la netta maggioranza dei Rom abitanti nei campi regolari di Milano). Accanto a comunità di antico insediamento, si riscontrano gruppi originari dell’Europa dell’Est, giunti in Italia in diversi momenti storici, a seguito delle due guerre mondiali,

alla fine degli anni Sessanta e dopo le guerre avvenute tra il 1991 e il 2000 (in particolare da Serbia, Kosovo, Bosnia e Montenegro); infine, vi sono le comunità di recente immigrazione, provenienti da Romania e (in minor misura) Bulgaria nel periodo pre e post allargamento dell'Unione europea.

Si segnala, in particolare, il caso dei cosiddetti “apolidi *de facto*”, spesso nati in Italia, che non hanno documenti, né cittadinanza: si tratta perlopiù di giovani di seconda o terza generazione che sono fuggiti dalla Jugoslavia nel corso dei conflitti della prima metà degli anni '90 e, al termine delle guerre, con la formazione dei nuovi Stati non sono stati riconosciuti come cittadini dalla Serbia, dal Montenegro e dalla Bosnia. La condizione di “irregolarità” dal punto di vista dei documenti causa a queste persone l'impossibilità di potersi inserire regolarmente nella società, di lavorare regolarmente e di affittare un alloggio. La stessa Commissione straordinaria per i Diritti umani del Senato aveva chiesto nel 2011 di “trovare una soluzione duratura al problema dei Rom e Sinti apolidi”.

Sempre a proposito dei documenti, in diverse situazioni di irregolarità abitativa (baraccopoli, campi tollerati, case e strutture occupate abusivamente), emerge un problema legato all'ottenimento della residenza. Tale problematica è presente anche per i non Rom che vivono in situazione di irregolarità abitativa (sovraffollamento, affitti irregolari, occupazioni abusive) ed è stata aggravata dal decreto-legge n. 47 del 28 marzo 2014. Accanto a un condivisibile principio di legalità, infatti, l'impossibilità di ottenere la residenza anche laddove vi siano i requisiti previsti dalla legge (permesso di soggiorno per gli stranieri extra Ue; lavoro regolare per i comunitari) pone tali persone fuori dal *welfare* ordinario e in una condizione di non inserimento nella società, spesso anche con negazione di importanti opportunità per i minori. Un solo esempio: la non residenza esclude gli adolescenti dai percorsi di recupero scolastico, formazione professionale e corsi qualificanti organizzati dalla Regione, opportunità che hanno una significativa importanza anche nella prevenzione della devianza giovanile. Durante le visite a Palermo – ma anche a Messina e Catania – la Commissione ha notato che i nuclei familiari Rom non esprimono bisogni abitativi e servizi minimi negati in quanto, in assenza di residenza, tali famiglie non riescono ad accedere alle graduatorie dell'edilizia residenziale pubblica e ad altre forme di *welfare*.

Talune città, come Milano e Roma, spesso in collaborazione con le associazioni del Terzo settore, hanno ovviato all'impossibilità di ottenere la residenza nelle situazioni di irregolarità abitativa fornendo dei luoghi dove prendere la domiciliazione fiscale, equivalente alla residenza, per chi ne ha i requisiti. Tale prassi appare utile da estendere a tutti i comuni e possibilmente nelle grandi città occorre creare luoghi per la domiciliazione fiscale in modo diffuso, nei diversi quartieri, senza concentrare tali residenti in un unico luogo. Va altresì menzionato che in alcune città sono le singole associazioni talvolta a rendere disponibile alcune sedi per l'ottenimento della domiciliazione fiscale, ma appare invece auspicabile che sia l'ente pubblico, con una regia centrale, a fornire questa opportunità.

Per quanto riguarda le città visitate dalla Commissione, appare evidente che i campi nomadi sono per la maggior parte luoghi di esclusione dove la segregazione spaziale e abitativa diventa ghettizzazione sociale. In particolare, i giovani cresciuti ai margini della città soffrono maggiormente l'esclusione sociale di cui è vittima l'etnia a cui appartengono. Oltre a dirlo, occorre attuare politiche adeguate. Nel caso di Roma, la

città dove numericamente il problema è più impattante, si tratta di far entrare le 4.503 persone attualmente ospitate nei villaggi attrezzati nelle politiche per l'emergenza abitativa “con l'eliminazione della situazione di ghettizzazione abitativa e sociale. Il sistema dei campi crea disagi sia per chi ci vive che alle popolazioni residenti nelle zone limitrofe, situazione comune alle diverse forme di emarginazione abitativa. Per questo, il superamento dei campi ha come finalità il garantire migliori condizioni di vita per tutti” (Piano di indirizzo approvato dalla Giunta capitolina), con interventi “dall'Edilizia residenziale pubblica al Piano per l'emergenza abitativa per i nuclei più fragili”.

Come è noto, invece, la Commissione europea con la Comunicazione n. 173 del 4 aprile 2011, “*Un quadro dell'Unione europea per le strategie nazionali di integrazione dei Rom fino al 2020*” ha sollecitato gli Stati membri all'elaborazione di strategie nazionali di inclusione dei Rom o all'adozione di misure di intervento nell'ambito delle politiche più generali di inclusione sociale per il miglioramento delle condizioni di vita di questa popolazione.

Il Governo italiano ha quindi adottato la Strategia Nazionale per l'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti (2012-2020), successiva anche alla dichiarazione di illegittimità da parte del Consiglio di Stato (sentenza n. 6050/2011 del 16 novembre 2011) dello Stato di Emergenza Nomadi proclamato nel 2008 in cinque Regioni italiane.

La Strategia, alla cui base vi è un approccio fondato sui diritti umani, organizza gli interventi su quattro assi (lavoro, casa, salute e alloggio), da svilupparsi secondo un forte coordinamento interministeriale e mediante tavoli regionali e piani comunali di inclusione.

All'Ufficio Nazionale Anti discriminazioni Razziali (UNAR) della Presidenza del Consiglio venne affidato il coordinamento degli interventi da declinare a livello nazionale, regionale e locale, quale Punto di Contatto Nazionale per l'elaborazione e l'attuazione della Strategia.

L'approccio introdotto nel 2012 non è più etnicizzante e criminalizzante: di fronte alle baraccopoli e ai campi nomadi, anziché gli interventi repressivi caratterizzanti il periodo dell'Emergenza, si assume invece un'ottica sociale (Pasta, 2017).

A oltre cinque anni di distanza, la Strategia risulta di fatto inapplicata, soprattutto per l'inattività degli enti locali (a partire dalle Regioni), ma anche per l'assenza di un adeguato coordinamento centrale<sup>101</sup>. Tuttavia, l'impianto della Strategia rimane la direzione a cui tendere.

Quanto all'abitazione, all'interno della nuova pianificazione dei fondi strutturali e con riferimento allo specifico Programma PON METRO, l'UNAR vede l'opportunità di intraprendere alcune fondamentali iniziative per superare i cosiddetti “campi rom”, secondo una varietà di soluzioni abitative alternative, fondate sull'equa dislocazione, evitando ogni realtà abitativa monoetnica, per i rischi di segregazione e auto segregazione che pone. Si ricordi che a seguito della chiusura negativa del caso *EU Pilot 3945/12/JUST*, la Commissione europea ha avviato l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia sul tema del mancato superamento del “sistema campi”. La diagnosi sull'inefficienza delle politiche precedenti formulata dalla Strategia

---

<sup>101</sup> Si veda sulla mancata applicazione: Pasta S. (2017), “L'inclusione delle politiche per i Rom: una novità ancora da assimilare”, in *Aggiornamenti Sociali*, Milano, 11/2017, pp. 739-748.

appare netta: “È un dato acquisito come la soluzione amministrativa del campo nomadi risulti ormai da decenni il modello di riferimento delle politiche abitative in Italia. La politica amministrativa dei “campi nomadi” ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell’esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa”.

Intervenire sull’Istruzione e formazione appare decisivo (il 55% dei Rom e Sinti in Italia ha meno di 18 anni), come mostrano i progetti “Diritto alla scuola, diritto al futuro” della Comunità di S. Egidio a Roma, Napoli, Genova e Milano. Una parte delle risorse finanziarie del PON Inclusionione è destinato a progetti inerenti al tema dell’istruzione e della cultura, in particolare rivolte al *Contrasto alla dispersione scolastica dei bambini RSC nelle scuole primarie e secondarie* (Azione 9.5.1 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e del Ministero dell’Istruzione, prevede “azioni che mirano alla prevenzione dell’abbandono scolastico e a processi di scolarizzazione mirata nei confronti dei bambini Rom”).

Inoltre si auspica che i minori Rom e Sinti in situazione di precarietà abitativa siano maggiormente beneficiari di azioni nell’ambito del Piano Infanzia e Adolescenza *ex lege* n. 285 del 1997. In particolare obiettivi imprescindibili, indipendentemente dallo *status* giuridico (permesso di soggiorno per gli extracomunitari, residenza per i comunitari) dei minori, dovrebbero essere:

- garantire a tutti le opportunità di accesso ai servizi scolastici, da quelli per la prima infanzia, al ciclo dell’obbligo e ai percorsi scolastici superiori;
- creare le condizioni, all’interno delle strutture scolastiche e nei campi, perché i percorsi scolastici siano precoci e possano realizzarsi positivamente; si coglie l’occasione per ribadire che classi scolastiche a maggioranza di minori Rom e Sinti, o addirittura “scuole” all’interno dei campi sono da considerarsi interventi sbagliati perché ghettizzanti, in forte contrasto con l’approccio interculturale che la Scuola italiana ha sancito nel 2007;
- sviluppare azioni finalizzate al recupero della dispersione scolastica e all’orientamento professionale e lavorativo, sostegno di esperienze di formazione professionale al fine di favorire l’inserimento lavorativo dei giovani.

Vanno segnalati a questo proposito i progetti di inclusione sociale, scolastica, formativa, sanitaria, di coinvolgimento di operatori Rom oltre ai progetti di rientro in formazione e strutturazione di percorsi educativi specifici in collaborazione con i vari servizi del Ministero di grazia e giustizia per i minori e gli adulti che sono già caduti nel circuito penale dell’Aizo, Associazione zingari oggi di Torino.

Sempre la Strategia rimanda alla promozione della memoria e cultura di questi gruppi, attraverso attività educative per studenti inerenti alla storia e alla cultura dei Rom, Sinti e Caminanti, nonché il fenomeno dell’antigitanismo con un *focus* specifico sul “*Porrajmos*”<sup>102</sup>, da inserire nel calendario scolastico. Tali attività devono assumere

---

<sup>102</sup> Fra gli strumenti più importanti per ricostruire questa memoria si segnala *Giving memory a future. Rom e Sinti in Italia e nel mondo* ([www.romsintimemory.it](http://www.romsintimemory.it)), una guida multimediale accessibile gratuitamente in italiano e inglese con video, testi, immagini per approfondire la storia, la cultura e la condizione attuale dei Rom e Sinti. Realizzato dal Centro di Ricerca sulle Relazioni Interculturali dell’Università Cattolica e dall’USC Shoah Foundation,

un assumere un'ottica interculturale, mirante a ridurre la distanza sociale e ben esemplificata dal progetto “Insieme. Dal *Porrajmos* alla strategia nazionale d'inclusione con i Rom e con i Sinti”, finanziato dal Ministero dell'Istruzione.

Altrettanto decisive sono le politiche concernenti il lavoro, la cui definizione ricade essenzialmente all'interno del programma del PON Inclusione, in particolare nell'azione 9.5.5, “*Riconoscimento delle competenze, formazione e mediazione occupazionale finalizzata all'inserimento lavorativo, sul modello della buona pratica riconosciuta a livello europeo denominata Programma Acceder*” (con una dotazione di circa 9,000,000.00 € di cui UNAR è beneficiario).

Il Tavolo Salute, coordinato inizialmente dall'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni Migranti e per il contrasto delle malattie della Povertà (INMP) e successivamente dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria del Ministero della salute, ha definito il Piano d'azione salute per e con le comunità Rom, Sinti e Caminanti<sup>103</sup> presentato alla Cabina di regia nel dicembre 2014, inviato agli assessorati alla salute a fine dicembre 2015 e presentato pubblicamente a febbraio 2016.

Nell'ambito della Strategia Nazionale è stato inoltre costituito un apposito gruppo di lavoro congiunto, con il coinvolgimento di questo Ministero, del MAE, UNHCR, le ONG e le Associazioni rappresentative dei Rom, Sinti e Caminanti, per l'esame delle problematiche inerenti allo *status* giuridico dei Rom provenienti dalla *ex* Jugoslavia e per la definizione di possibili percorsi e soluzioni di natura amministrativa e diplomatica atti a consentire il superamento della cosiddetta “apolidia di fatto”.

Vanno inoltre ricordati il programma congiunto JUSTROM (CE-COE) del Consiglio d'Europa e della Commissione europea, avviato all'inizio del 2017 sull'accesso alla giustizia da parte delle donne RSC, che vede le città di Roma e Napoli destinatarie delle sperimentazioni; la *Roma National Platform*, emanazione nazionale dell'*European Roma Platform* promossa dalla Commissione europea; più in generale, tra i fondi europei della programmazione 14-20 va considerato, all'interno dell'obiettivo tematico 9, il risultato atteso 9.5 “*Incremento del livello di istruzione, delle condizioni di salute e della partecipazione sociale e lavorativa delle popolazioni Rom, Sint e Caminanti, in collegamento con la strategia nazionale di inclusione dei Rom*”.

Rispetto alla sostanziale mancata applicazione della Strategia, in un quadro di debolezza centrale, le maggiori criticità sono a livello locale, con l'eccezione di Toscana ed Emilia Romagna. Su impulso dell'UNAR sono stati avviati tavoli di dialogo in Liguria, Umbria, Calabria, Molise, Lazio, Piemonte, Marche, Campania e Veneto<sup>104</sup>. Particolarmente significativo il ritardo delle due Regioni al centro della maggiore attenzione durante lo Stato di Emergenza: nel Lazio il tavolo è stato avviato solo nel 2015, mentre non è ancora stato costituito in Lombardia.

Intanto le Amministrazioni locali continuano a spendere per creare campi monoetnici dedicati ai soli Rom. L'Associazione 21 Luglio stima in 31.860.000 euro le spese per interventi segreganti nel periodo 2012-16, oltre a quelli ordinari per mantenere

---

approfondisce il *Porrajmos* (detto anche *Samudaripen*), durante il quale furono uccisi tra 500mila e 1 milione di rom e sinti, internati anche in campi di concentramento italiani (Boiano, Prignano, Gonars, Agnone, Perdasdefogu...). Si veda anche il museo virtuale del *Porrajmos* ([www.porrajmos.it](http://www.porrajmos.it)), un progetto curato da Luca Bravi.

<sup>103</sup> Si veda [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_2451\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2451_allegato.pdf).

<sup>104</sup> In Sardegna, Sicilia, Puglia, Veneto e Lombardia ci sono stati degli incontri ancora più embrionali.

il “Sistema campi”. Altresì va considerato come problematica la chiusura di campi nomadi regolari, abitati da persone residenti in quei luoghi da decenni, senza reali alternative abitative di lungo periodo. A partire dal caso di Milano (via Idro), appare fondamentale che nei casi di chiusura dei campi nomadi regolari, la perdita dell’abitazione venga riconosciuta come sfratto nei termini di punteggio per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Quanto a Roma, dove la vicenda giudiziaria di “Mafia Capitale” ha portato all’implosione del sistema, le inchieste e i tagli al *welfare* hanno portato alla drastica riduzione delle attività sociali nei campi, pulmini scolastici svuotati, assistenti sociali che non entrano più negli insediamenti, aumento delle misure carcerarie; in molti casi l’unico presidio è ormai quello delle forze dell’ordine, che intervengono solo quando la tensione quotidiana all’interno sfocia in episodi più allarmanti. In assenza di una gestione di tali spazi, si assiste a preoccupanti forme di “autogestione” non democratiche e non funzionali all’inserimento sociale. Una serie di spazi e di strutture un tempo gestite dagli operatori sociali o dai vigili urbani, come le sbarre di accesso agli insediamenti, le chiavi dei locali in cui sono collocati i contatori o i container dove venivano realizzate attività sociali o didattiche, sono ora in mano ad alcuni dei residenti che per pochi euro e in modo illegittimo svolgono “informalmente” le stesse attività di gestione (accesso o riallaccio dei contatori, “assegnano” illegittimamente gli spazi abitabili disponibili, ecc), senza ovviamente alcun mandato, né controllo istituzionale.

Quanto alle baraccopoli, occorre almeno garantire agli abitanti quei servizi minimi che spesso, negati, diventano causa di alta conflittualità sociale, come il ritiro dei rifiuti da parte delle municipalizzate. In generale, assumendo un’ottica di intervento sociale più che etnicizzante, occorre avvicinare i Rom e Sinti abitanti nelle baraccopoli e nei campi nomadi alle baraccopoli al *welfare* cittadino, anche superando l’eventuale assenza di residenza come criterio ostativo e facilitando, laddove vi siano i requisiti, l’ottenimento della domiciliazione anagrafica in luoghi appositamente stabiliti dai Comuni. Di fronte a casi come minori in evasione scolastica o dediti alla microdelinquenza, vanno sconfitti ragionamenti, svolti anche dalle istituzioni stesse, segnati dal determinismo sociale o dalla rassegnazione e deresponsabilizzazione istituzionale.

In conclusione, si possono indicare alcune linee da seguire per affrontare seriamente la questione Rom, in un’ottica di prevenzione della conflittualità sociale. La prima è fare quello che, ormai troppi anni fa, indicava la Strategia. L’applicazione deve essere locale e non può essere lasciata alla libera scelta degli enti e deve vedere un ampio coordinamento anche con le Prefetture e le forze di polizia; d’altro canto, a livello centrale serve una *governance* efficace ed efficiente, con spazi d’indipendenza e autonomia operativa, in modo da resistere ai momenti nei quali la promozione dell’integrazione dei Rom si possa scontrare con un livello di antiziganismo elevato o di non convenienze elettorali.

Occorre altresì de-etnicizzare la questione e assumere un’ottica sociale, liberandoci dalla retorica che durante l’emergenza, da un lato, ha associato la pericolosità sociale all’etnia, trovando terreno fertile in una storia secolare di antiziganismo, e, dall’altro, ha criminalizzato i più poveri.

L’approccio interculturale sottolinea l’efficacia delle politiche di contatto, in cui cambiano i Rom insieme ai non Rom, favorendo l’inserimento dei Rom in contesti non

monoetnici, per esempio nelle agenzie educative del territorio (come nell'esempio significativo della baraccopoli di via Rubattino a Milano, sgomberata nel novembre 2009 nel pieno dell'emergenza, dove il gruppo informale di cittadini che la stampa chiamerà "mamme e maestre di Rubattino" si mobilitarono in una catena di solidarietà che ha portato negli anni all'integrazione abitativa, sociale, lavorativa e scolastica di più di 70 famiglie.

## CAPITOLO 5

---

### Le politiche pubbliche per le periferie

PAGINA BIANCA

## 1. CONTESTUALIZZAZIONE E ANALISI DEL TEMA

Le politiche pubbliche per le periferie a livello centrale, regionale e locale rivestono un ruolo determinante per la crescita economica e sociale delle città.

Le città sono, infatti, un insieme di luoghi con molteplici e differenti caratteristiche, con diverse centralità, diversi quartieri, con problemi e prospettive non sempre convergenti verso un'idea chiara e coesa di sviluppo, che nelle periferie si dilatano e assumono ancor più rilevanza.

Governare tali trasformazioni non è compito facile. Vi sono problemi comuni a tutte le periferie: l'immigrazione che ormai ha raggiunto un'alta percentuale della popolazione residente, la necessità di politiche di *welfare* locale, di sicurezza urbana, di sviluppo locale, il bisogno di assicurare adeguati livelli di vivibilità e di coesione sociale. Le città crescono e si trasformano ponendo sempre nuove questioni. Le disparità interne non accennano a diminuire: oltre alle *ex* aree industriali si formano vuoti urbani e *lost spaces*. Alle vecchie si sommano nuove forme di povertà, vi sono categorie sociali vulnerabili, cui si aggiungono, come detto, flussi migratori che determinano condizioni sociali inasprite dalla povertà e dalla crisi dei valori di coesione e di solidarietà.

È una sfida che implica una attenta azione di programmazione a livello nazionale, regionale e locale.

### 1.1 Quali politiche europee e nazionali

La partecipazione diretta delle periferie urbane, soprattutto quelle delle capitali metropolitane, agli indirizzi comunitari rappresenta, agli occhi dell'Unione europea (UE), una prima garanzia dell'attiva e condivisa partecipazione (coesione) al processo politico-economico di superamento dell'esclusione socioeconomica e culturale di larga parte della popolazione su cui pesano gli effetti della crisi finanziaria.

Oggetto di attenzione da parte dell'UE dal 2011, le periferie sono oggi destinatarie di politiche, programmi e progetti tematici e intersettoriali, i cui obiettivi – tenuto anche conto di quanto perseguito dalle città europee, soprattutto da quelle capitali come Londra, Parigi, Vienna - possono essere riassunti in più punti:

1. ridisegnare e modernizzare funzionalità e servizi (inclusi quelli collettivi offerti dal paradigma *smart city-smart specialisation*);
2. praticare l'inclusione sociale per segmenti di popolazione fragile e per aree e quartieri disagiati, estendendo i servizi sociali e di interesse economico generale alle aree di marginalità economica;
3. creare un mercato del lavoro locale (soprattutto giovanile) attraverso il rafforzamento della capacità delle città di attrarre filiere produttive pregiate, globali e competitive;
4. rigenerare l'*habitat* insediativo adeguandolo, tecnologicamente, ai moderni *standard* di qualità della vita, garantendo nel contempo un aumento delle relazioni sociali e l'inclusione;
5. rendere 'sicura' la vivibilità degli spazi pubblici attraverso azioni di contrasto alla criminalità con il supporto di cittadini e cittadinanze, ricostruendo fiducia nel ruolo

dello stato e di una pubblica amministrazione che dimostri efficacia ed efficienza (*capacity building*).

Da più parti si sostiene con sempre maggiore frequenza che le città devono essere coinvolte nell'attuazione delle politiche dell'UE prima ancora che nazionali e che tali politiche devono essere meglio adeguate alle realtà urbane nelle quali devono essere attuate.

Sebbene sia riconosciuto il ruolo che le città svolgono ai fini dello sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, le politiche a livello europeo e nazionale si sono tradotte in iniziative settoriali che, anche se numerose, sono risultate poco integrate tra loro.

Numerose politiche settoriali dell'UE, accolte a livello nazionale, sono incentrate sulle aree urbane e possono avere significativi riflessi sulle periferie delle città: la politica dell'energia, dell'ambiente, dell'istruzione e della cultura, dei trasporti, le azioni per il clima, le iniziative per la capitale europea della cultura, le iniziative per le Città e le comunità intelligenti, il Patto dei sindaci e l'iniziativa *Mayors Adapt*. Molte altre iniziative e direttive dell'UE sono implicitamente indirizzate alle zone urbane: ad esempio, le direttive sulla qualità dell'aria e sul rumore, le politiche sulle migrazioni, le misure volte a ridurre la congestione del traffico che, pur non essendo di per sé iniziative urbane, si occupano fondamentalmente di zone urbane o sono attuate dalle città.

### 1.2 Le politiche di coesione

Le politiche di coesione svolgono un ruolo determinante per lo sviluppo delle città. Attraverso gli strumenti e le risorse che la politica di coesione mette a disposizione possono assumere un ruolo guida ai fini di una crescita intelligente. Possono essere più efficienti sotto il profilo delle risorse e possono partecipare alla realizzazione di una crescita sostenibile, ad esempio attraverso le infrastrutture verdi.

Puntando al rafforzamento dei rapporti coesivi territoriali (*place based evidence*) perché si realizzi una crescita *smart*, sostenibile, inclusiva (*Europe 2020 Strategy*), la politica europea dà ampio spazio alle periferie urbane includendo l'obiettivo sicurezza (*Juncker's White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios of the EU27 by 2025, 2017*), come importante capitolo del rinnovato 'patto' di una Unione a 27 post Brexit nei confronti di un sistema globale 'multipolare' ancora privo di regole.

### 1.3 L'Agenda Urbana europea: sfida al cambiamento nelle periferie

L'UE destina alle città il 5% del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR per la realizzazione di progetti d'investimento strategici nell'orizzonte 2020, allo scopo di incrementare la dotazione e la qualità dei servizi di interesse generale e lo *standard* di vita della popolazione, per avvicinare quest'ultimo alla *media-target* europea in materia di formazione, R&S, innovazione tecnologica, mercato dell'occupazione giovanile, rigenerazione ed efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico, inclusione sociale, capacità dell'agire istituzionale, eccetera.