



ABITARE IN TRANSIZIONE

Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti

ABITARE IN TRANSIZIONE

Indagine sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti

Accordo di collaborazione Istat-UNAR per la realizzazione di un quadro informativo statistico sul disagio sociale e le condizioni abitative delle persone Rom, Sinte e Caminanti.

L'esecuzione dell'accordo è sostenuta da un finanziamento garantito dalla disponibilità a valere sui fondi assegnati nell'ambito del PON Inclusione FSE 2014-2020 all'Asse 4 - Obiettivo specifico 11.1, Azione 11.1.3. Il contributo suindicato, a carico dei fondi di cui UNAR può disporre nella qualità di beneficiario del PON medesimo, è determinato sulla base dei costi di realizzazione preventivati per l'obiettivo specifico.

Rapporto sui principali risultati a cura dell'Istituto Nazionale di Statistica - Istat.

Con la collaborazione dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali - UNAR.

Comitato di coordinamento Istat-UNAR: Valeria de Martino, Federico Polidoro, Roberto Bortone, Agnese Canevari.

Il volume è curato da Nadia Nur.

Il coordinamento editoriale, la copertina e il layout grafico sono a cura dell'Istat.

Attività editoriali: Nadia Mignolli (coordinamento), Alessandro Franzò (composizione editoriale).

Copertina: Maurizio Bonsignori.

Fotografia utilizzata per la copertina: Vanessa Ioannoni (gentile concessione all'Istat). Insediamento Rom dasikhanè "La Barbuta". Roma, 1999.

© 2021
Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo, 16 - Roma

ISBN: 978-88-458-2041-0



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0. <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagini, loghi (compreso il logo dell'Istat), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.

INDICE

	Pag.
Introduzione	5
Capitolo 1 – La mappatura dei progetti di transizione abitativa in favore delle persone Rom, Sinte e Caminanti	9
1.1 L'indagine presso i comuni: metodologia e raccolta dati	9
1.2 Il questionario	10
▶ <i>Etnicità</i>	11
Capitolo 2 – I risultati dell'indagine sui progetti di transizione abitativa	15
2.1 Premessa	15
2.2 I progetti di transizione abitativa per le persone Rom, Sinte e Caminanti	16
2.3 Beneficiari e individui transitati	20
2.4 Tipologie alloggiative precedenti e successive alla transizione abitativa	21
2.5 Inizio e termine dei progetti di transizione abitativa per le persone Rom, Sinte e Caminanti	23
2.6 Equa dislocazione	24
▶ <i>Microaree familiari</i>	25
Capitolo 3 – Caratteristiche e modalità di gestione dei progetti	27
3.1 Criteri di accesso	27
3.2 Assi di intervento	28
3.3 Misure di accompagnamento	28
3.4 Monitoraggio	33
3.5 Partnership dei progetti	33
3.6 Problematiche nell'individuazione dei beneficiari	34
3.7 Problematiche nella gestione operativa	35
3.8 Note sulla complessità delle transizioni abitative	37
Capitolo 4 – Gli insediamenti Rom, Sinti e Caminanti	39
4.1 Strategie di superamento degli insediamenti	39
4.2 Caratteristiche e distribuzione degli insediamenti	41
4.3 Permanenza degli insediamenti sul territorio	48
Conclusioni	49
Riflessioni conclusive e raccomandazioni dell'Unar	52

Postfazione

Misurare l'impatto della transizione abitativa: un'ipotesi di costruzione di indicatori di inclusione delle persone Rom, Sinte e Caminanti 55

Appendice

Nota tecnica per la realizzazione dell'indagine 57

Riferimenti bibliografici

59

INTRODUZIONE¹

Nel 2011 la Commissione europea invitò le istituzioni dell'Unione europea a redigere e a mettere a punto le strategie nazionali di inclusione delle popolazioni Rom², per completare e potenziare la legislazione e le politiche dell'Ue in materia di uguaglianza e integrazione. L'esigenza di un quadro informativo statistico preciso e dettagliato, richiamato dalle strategie, era prospettata quale garanzia dell'efficacia delle politiche a livello nazionale, regionale e locale, anche attraverso il dialogo con le stesse popolazioni Rom, Sinte e Caminanti e il loro coinvolgimento diretto.

La Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti (da ora in poi Rsc) 2012-2020³ - che vede come punto di contatto l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (Unar) - è suddivisa in assi che trattano esigenze specifiche in materia di accesso a occupazione, istruzione, alloggio e assistenza sanitaria. Su questi temi, nel 2012, l'Istituto nazionale di statistica (Istat) è stato impegnato a elaborare, insieme ai Ministeri competenti, una serie di indicatori per produrre un quadro articolato delle diverse dimensioni considerate.

Nel 2013 poi, sulla spinta delle attività condotte nell'ambito del *Working Party On Roma Integration Monitoring*, coordinato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, e al fine di migliorare la conoscenza statistica di queste popolazioni, l'Unar ha richiesto all'Istat e all'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) di effettuare una ricerca denominata "Progettazione di un sistema informativo pilota per il monitoraggio dell'inclusione sociale delle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti" con due obiettivi: il primo di verificare, a cura di Istat e Anci, l'esistenza di fonti di dati sulle popolazioni RSC nelle regioni ad obiettivo convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) e in quattro città target (Napoli, Bari, Lamezia Terme e Catania); il secondo di mappare, a cura di Anci, gli insediamenti autorizzati e non autorizzati.

La ricognizione delle fonti di dati esistenti su queste popolazioni ha posto l'attenzione sui soggetti più vulnerabili, esposti al rischio di esclusione sociale e in condizioni di deprivazione materiale, considerando sia dati di natura amministrativa sia fonti di indagine di altra natura (amministrazioni centrali o locali, università, centri o enti di ricerca, ecc).

Le evidenze ottenute dalla ricerca condotta dall'Istat (Istat, 2017) hanno riguardato sostanzialmente la disponibilità di dati e i requisiti necessari alla programmazione di indagini in grado di comporre un sistema informativo sugli assi della Strategia nazionale (lavoro, scuola, sanità, abitare) per supplire alla mancanza di uniformità, organizzazione e sistematizzazione delle fonti di dati disponibili. Secondo i risultati dell'indagine Istat, infatti, quando presenti, le informazioni di base venivano raccolte senza alcun coordinamento, talora in modo estemporaneo, con frequenza occasionale, secondo metodologie diverse, che le hanno rese riferibili a realtà molto specifiche, non facilmente confrontabili né esportabili ad altri contesti, seppur simili.

¹ L'Introduzione è stata scritta da Valeria de Martino.

² Questo termine è utilizzato come vocabolo ombrello e si riferisce alla popolazione di etnia Rom, Sinta o Caminante.

³ La Strategia nazionale di inclusione di Rom, Sinti e Caminanti (Rsc) è stata presentata dall'Italia il 24 febbraio 2012. Per la sua attuazione si è scelta una governance piuttosto complessa, in raccordo con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Interno, della Salute, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e della Giustizia, con il coinvolgimento di rappresentanze degli enti regionali e locali e delle stesse comunità Rom, Sinti e Caminanti presenti in Italia. Il raccordo tra i vari soggetti è assicurato dall'Unar, l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (<http://www.unar.it/cosa-facciamo/strategie-nazionali/strategia-rsc/>).

In questo contesto, una dimensione di particolare rilievo risiede nella complessità della questione definitoria. La modalità di identificazione della popolazione Rsc, unita ai limiti imposti dalla legislazione per la protezione dei dati personali e tra questi di alcune particolari categorie di dati (ex "dati sensibili"), quali l'etnia, hanno portato la quasi totalità dei paesi che producono dati ufficiali sulla popolazione Rsc ad avvalersi dell'autodefinizione data dagli stessi interessati. L'attuale normativa europea in materia di protezione dei dati personali (Regolamento (Ue) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016) all'articolo 9 vieta di trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, ma prevede che tale divieto non si applichi nel caso in cui l'interessato abbia prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche.

Inoltre, vi sono molteplici fattori che hanno contribuito alla scelta effettuata finora dall'Istat, non ultimo quello relativo alla esperienza dei quesiti sull'autoidentificazione delle persone, accolta come definizione della popolazione target che generalmente porta ad una sottostima a causa anche della riluttanza di un numero significativo di persone a definire la propria appartenenza etnica.

L'opzione dell'eteroidentificazione della popolazione Rom, ossia dell'attribuzione dell'appartenenza etnica da parte di terzi o basata sull'uso di variabili proxy, oltre a non essere più permessa dall'attuale normativa europea, pone numerosi e importanti problemi di ordine metodologico. Del resto, "...le identificazioni e le classificazioni esterne che possiamo definire in termini di etero-identificazione, riportano al concetto dello sguardo degli altri, alle classificazioni effettuate sulla base, ad esempio, delle nostre appartenenze sociali e culturali. Uno degli strumenti più potenti nel processo di etero-identificazione, ci ricorda Max Weber, è senz'altro il diritto; non già perché esso può creare socialmente le identità, ma perché rappresenta una risorsa, materiale e simbolica, in grado di imporre e veicolare categorie e classificazioni" (Mancini 2009).

La strada del consenso esplicito al trattamento dei dati personali e dell'autoidentificazione, utilizzato mettendo in campo idonei strumenti che possano contenere i possibili rischi distorsivi (costruzione di un rapporto fiduciario con i rispondenti, coinvolgimento dell'associazionismo, utilizzo di reti di rilevatori specializzate), pur con i caveat prima citati, appare la strada maestra da seguire per l'identificazione della popolazione Rsc.

D'altra parte, il quadro degli obiettivi non deve guardare a quello dell'enumerazione, propria degli approcci censuari, ma a quello della ricerca in profondità sulle caratteristiche e il grado di inclusione di questa comunità nel tessuto socio-economico del Paese, tenuto conto delle condizioni di vulnerabilità sociale e spesso di povertà estrema nella quale si trovano le persone Rsc.

Seppur, come noto, la popolazione Rsc che vive negli insediamenti monoetnici in condizioni di estremo disagio abitativo costituisca una porzione minoritaria rispetto alla presenza complessiva sul territorio italiano, rappresenta, come sottolineato nel Rapporto della Commissione straordinaria per la promozione dei diritti umani al Senato, una realtà di segregazione residenziale direttamente correlata con l'accesso al lavoro, all'educazione, ai servizi sanitari e sociali (Senato 2011).

L'asse dell'abitare è considerato quindi uno snodo fondamentale nel processo di superamento del disagio sociale e dell'inserimento armonico nella società.

Gli studiosi, infatti osservano come "l'abitare, in quanto forma di azione, ha il formato tipico di un regime di familiarità: i gesti e i comportamenti degli individui nell'ambiente di vita quotidiana si iscrivono in un accomodamento intimo tra cose e persone. L'intimità non è dovuta solo alla routine, ma al legame durevole, del tutto personale, che si stabilisce nel tempo con esseri e cose, i quali vengono così a configurarsi come ancoraggi della persona" (Breviglieri 2002).

Come ricorda Laurent Thévenot (2006) “qualsiasi minaccia ai contesti e agli attaccamenti primari, sia che riguardi le cose usate o i luoghi abitati, è una minaccia portata alla intimità della persona”. Segregazione ed esclusione abitativa sono strettamente intrecciate con la povertà che non è solo deprivazione economica ma, in primis, mancanza di opportunità lavorative, di accesso ai servizi pubblici e di possibilità di miglioramento della propria reale condizione di vita.

L’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali (Fundamental rights agency - Fra), sottolinea come “Gli Stati membri dell’Ue dovrebbero intraprendere politiche complete ed efficaci di riduzione della povertà che uniscano protezione sociale e politiche attive del mercato del lavoro. A tal fine, dovrebbero sfruttare appieno il potenziale dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi Sie), nonché il Fondo di aiuti europei agli indigenti (Fead), per aiutare i Rom che vivono in condizioni di materiale grave e / o deprivazione abitativa” (Fra 2018 ,pag. 12).

Il quadro emerso dal lavoro condotto congiuntamente da Unar, Istat e Anci tra il 2013 e il 2015 (Istat 2017) ha rafforzato la necessità di rimediare all’assenza di un quadro informativo e statistico per l’intero territorio nazionale sulle condizioni delle persone Rsc che si trovano in condizione di grave disagio abitativo e a rischio di esclusione sociale. Tali premesse sono alla base del progetto di ricerca messo a punto nell’ambito di un nuovo accordo siglato tra Istat e Unar nel 2018. Lo scopo principale del progetto “Costruzione del quadro informativo su ‘inclusione/esclusione, disagio sociale e condizioni abitative delle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti (Rsc)”, è quello di fornire ai policy maker un set di informazioni sulle condizioni di vita e all’inclusione delle persone Rsc in condizioni di vulnerabilità abitativa per implementare, negli specifici territori oggetto della ricerca, quanto previsto dalla Strategia e prevedere nuove azioni nella strategia futura.

L’accordo Istat-Unar ha come obiettivo l’implementazione della Strategia d’inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020 nello specifico dell’asse Asse 4, quello relativo alle soluzioni abitative e all’accesso alla casa: “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”.

Oltre a cercare di colmare i gap informativi sulle condizioni abitative e sul disagio sociale delle popolazioni Rsc, il progetto prevede la conduzione di un’analisi dell’impatto delle transizioni abitative sui processi di inclusione/esclusione sociale.

Seguendo un approccio quali-quantitativo, le attività del progetto si articolano in due fasi distinte. La prima consiste in una ricerca di sfondo per raccogliere informazioni sull’esistenza di progetti pubblici di transizione abitativa (dagli insediamenti a soluzioni abitative alternative), che hanno come target le popolazioni Rsc. La ricerca ha coinvolto tutti i comuni con una popolazione pari o superiore ai 15 mila abitanti. I dati e le informazioni rilevate riguardano sia i progetti, avviati o già conclusi, dei comuni sulle transizioni abitative avvenute dal 2012, anno di avvio della Strategia; sia la presenza di insediamenti sul territorio.

Una seconda fase riguarderà la raccolta di informazioni sulla popolazione Rsc che dagli insediamenti è transitata verso altre forme abitative (come ad esempio alloggi popolari o reperiti nel mercato privato); i territori da indagare verranno individuati sulla base delle principali evidenze emerse nella fase precedente della ricerca sui progetti di transizione abitativa. Questa seconda indagine avrà principalmente l’obiettivo di fornire un quadro sulle principali variabili socio-demografiche dei soggetti, sulle condizioni attuali di vita, sull’accesso ai servizi (istruzione lavoro, salute, abitazione).

Una terza fase prevede la raccolta di informazioni presso le persone Rsc che ancora vivono all'interno di insediamenti negli stessi territori dove sono stati attuati progetti di transizione abitativa (individuati nella prima fase), rendendo così possibile una comparazione tra coloro che sono stati intervistati nella fase precedente e quanti invece continuano ad abitare negli insediamenti.

Il fine ultimo di questo progetto è quello di fornire indicatori che misurino il gap di inclusione tra la popolazione Rsc che vive negli insediamenti e quella in alloggi stabili, in modo da guidare al meglio le scelte attuative da mettere in campo.

CAPITOLO 1

LA MAPPATURA DEI PROGETTI DI TRANSIZIONE ABITATIVA IN FAVORE DELLE PERSONE ROM, SINTE E CAMINANTI¹

1.1 L'indagine presso i comuni: metodologia e raccolta dati

L'indagine presso i comuni è stata preceduta da una prima raccolta di informazioni, ed è consistita in una ricerca desk avente come focus quello di intercettare tutti i progetti di transizione abitativa dagli insediamenti verso altro tipo di alloggio, in ambito comunale e regionale, e di rilevare le informazioni chiave di tali iniziative.

Successivamente l'Istat, per approfondire e completare le informazioni iniziali, ha condotto una indagine attraverso la tecnica Cawi (Computer assisted web interview) che ha coinvolto tutti i comuni italiani con popolazione residente pari e superiore ai 15 mila abitanti. Tali comuni al 31 dicembre 2018 risultavano essere 745².

L'indagine di tipo web (Cawi) ha agevolato i comuni rispondenti che hanno avuto il tempo di reperire il materiale richiesto per rispondere al questionario predisposto; inoltre è stata presentata a ciascun comune attraverso una lettera esplicativa che spiegava gli obiettivi principali e invitava le amministrazioni ad una fattiva collaborazione.

La lista di soggetti da intervistare ha incluso professionalità diverse quali i referenti del settore servizi sociali dei comuni che in Italia hanno partecipato al programma europeo Romact³; i referenti del settore servizi sociali e degli assessorati dei comuni che in Italia hanno realizzato specifiche progettualità relative alle transizioni abitative delle popolazioni Rsc, i referenti degli uffici di statistica, delle anagrafi e degli assessorati competenti, ove presenti.

La fase di raccolta dati presso i comuni ha avuto inizio l'11 settembre 2019 e si è conclusa a gennaio 2020. Ulteriori recall e solleciti mirati sono stati effettuati presso i comuni che, alla data di chiusura della raccolta dati avevano compilato solo parzialmente il questionario, oppure dovevano fornire schede aggiuntive sui progetti o sugli insediamenti. Poiché le informazioni per ciascun progetto erano divise in schede, ai comuni che hanno dichiarato di avere più di tre progetti veniva chiesto di compilare questionari aggiuntivi per ogni progetto.

L'85,2 per cento dei comuni interpellati ha completato la compilazione del questionario (pari a 635); il 6,4 per cento ha compilato il questionario in maniera parziale (Prospetto 1.1). I comuni che dichiarano di aver attivato progetti dopo il 2012 sono 42, per un totale di 96 progetti (Capitolo 2).

1 Il capitolo 1 è stato scritto da Valeria de Martino. Il box è stato scritto da Vanessa Ioannoni.

2 Per completare la panoramica delle informazioni sui progetti di transizione è stato inviato un questionario anche alle 21 regioni italiane (considerando a sé le province autonome di Trento e Bolzano), che possono essere anch'esse promotrici di progetti di transizione e alle 79 associazioni e organizzazioni facenti parte della piattaforma istituita presso Unar, che possono aver collaborato con Comuni e Regioni.

3 Tale programma lanciato dalla Commissione europea e il Consiglio d'Europa nel 2013, nell'intento di sostenere e coordinare le azioni di assistenza alla comunità Rom, aveva l'obiettivo di aiutare i sindaci e le autorità municipali a collaborare con le comunità rom locali per sviluppare politiche e servizi pubblici che includano tutti, compresi le popolazioni Rom.

Prospetto 1.1 Raccolta dati presso i Comuni con 15 mila abitanti e oltre - Anno 2019 (valori assoluti e percentuali)

Stato questionario principale	N. comuni	%
Compilato	635	85,2
Parzialmente compilato	48	6,4
Nessun accesso al questionario	62	8,3
Totale	745	100

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

1.2 Il questionario

Il questionario per i Comuni con popolazione residente pari o oltre 15 mila abitanti è di tipo semi-strutturato e consta di diverse sezioni.

La prima sezione raccoglie informazioni di tipo generale, riguardanti l'interlocutore che sta compilando il questionario. Vengono raccolte, infatti, informazioni sugli uffici coinvolti e sui referenti responsabili della tematica Rsc.

Una seconda sezione riguarda l'effettuazione o meno, da parte del comune di progetti di transizione abitativa e, laddove presenti, vengono chieste informazioni di dettaglio. Una volta fornito il numero di progetti effettuati, si delinea una sezione, ricorsiva per ciascun progetto, che indaga l'anno di avvio e di fine del progetto, le fonti di finanziamento del progetto (per appurare se si tratta di fondi europei, finanziamenti privati, fondi di ordinaria amministrazione dell'ente, oppure altri fondi da specificare), la presenza di eventuali partner.

Si passa poi alle informazioni specifiche, che riguardano i beneficiari del progetto: si chiede la consistenza numerica in termini di famiglie o individui per ogni singolo progetto, nonché il numero degli individui effettivamente transitati.

Una seconda batteria di domande è volta ad indagare i criteri di ammissibilità al progetto di transizione abitativa (residenza nel comune, permesso di soggiorno, permanenza documentabile nel comune, iscrizione scolastica dei minori, etc.) e gli ambiti di azione del progetto (intesi come assi della Strategia nazionale di integrazione, ossia abitare, istruzione, salute, lavoro).

Vengono approfondite le tipologie di insediamento di provenienza dei beneficiari del progetto (insediamento riconosciuto/autorizzato/formale, insediamento spontaneo/non autorizzato/informale, insediamento tollerato, microaree familiari pubbliche, microaree familiari private) e le tipologie abitative degli alloggi finali di transizione abitativa (microarea pubblica o privata, casa reperita sul mercato immobiliare, Erp e graduatorie emergenza abitativa, auto-recupero, terreni agricoli con case mobili, reinsediamento abitativo in altro comune italiano, reinserimento in altro paese Ue, immobili confiscati alla mafia). Inoltre viene chiesto se è stato seguito il criterio della equa dislocazione/accoglienza diffusa sul territorio e se sono stati previsti interventi di accompagnamento; tali criteri sono elencati in modalità *multiresponse* come scelta tra una serie di opzioni possibili. Vengono raccolte, inoltre, anche informazioni sulle difficoltà incontrate sia nell'individuazione dei beneficiari del progetto, sia nella fase operativa della transizione.

Per ciascun progetto, poi viene rilevato il costo complessivo e l'esistenza di un monitoraggio del progetto insieme alla sua periodicità. Viene mappata anche la disponibilità a fornire all'Istat la documentazione relativa al progetto.

In una terza sezione del questionario viene chiesto al comune di indicare l'eventuale conoscenza di progetti di transizione realizzati in altri comuni, l'esistenza di collaborazioni formalizzate con associazioni e organizzazioni che si occupano della popolazione Rsc in grave disagio abitativo, la presenza o meno di insediamenti monoetnici di tipo formale, tollerato, spontaneo o informale. In caso affermativo, per ogni insediamento si chiede di indicare da quanto tempo esiste l'insediamento sul territorio comunale, se è stato interessato da progetti di transizione abitativa, a chi spetta la gestione dell'insediamento, la presenza di dati statistici che rivelino stime o il numero di persone dimoranti nell'insediamento; la periodicità dell'effettuazione di tali informazioni, la data dell'aggiornamento di tali informazioni, l'unità di osservazione (nel caso di dati individuali) o l'unità di riferimento dei dati.

ETNICITÀ

Le Raccomandazioni per il Censimento della popolazione e delle abitazioni 2020 (Unece), al Capitolo XII - Caratteristiche etnico-culturali - forniscono utili indicazioni riguardo alla raccolta di dati statistici relativi all'appartenenza etnica (non-core topic). In particolare:

“L'etnia, in senso lato, si basa su una comprensione condivisa della storia e dell'origine territoriale (regionale, nazionale) di un gruppo etnico o di una comunità, nonché su particolari caratteristiche culturali, come la lingua e/o la religione e/o consuetudini e stili di vita specifici⁴.”

Nel quadro delle Raccomandazioni Unece per il Censimento della popolazione e delle abitazioni 2020, viene sottolineato che i dati sull'etnia vengono rilevanti ai fini della comprensione della diversità culturale della popolazione, della posizione dei gruppi etnici nella società, nonché ai fini della definizione e del monitoraggio della lotta alle discriminazioni. In tale ambito, i dati sull'etnia forniscono un quadro informativo più accurato in merito al patrimonio culturale della popolazione immigrata, rispetto ai dati relativi al Paese di nascita del rispondente o a quello dei genitori da solo, non rilevante per gli immigrati di seconda e terza generazione.

Un altro aspetto evidenziato nell'ambito delle Raccomandazioni, è che l'etnia è un concetto multidimensionale ed occorre sia considerata come un processo piuttosto che come un concetto statico. Ne deriva che la classificazione etnica adottata nell'ambito del censimento della popolazione dovrebbe essere trattata come dinamica e che le categorie individuate nell'ambito della classificazione dovrebbero avere confini mobili.

Statistica ufficiale

In Italia, i dati statistici ufficiali non sono disaggregati in base all'origine etnica. Nell'ambito della statistica ufficiale i dati relativi all'origine etnica non sono raccolti né nel Censimento della popolazione, né in altre indagini statistiche su larga scala.

⁴ Cfr. *Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing (Unece). Conference of European Statisticians.*

Regolamento europeo sulla protezione dei dati personali (General Data Protection Regulation – GDPR 2016/679)

Publicato nella Gazzetta Ufficiale europea il 4 maggio 2016, il GDPR è entrato in vigore il 24 maggio 2016, tuttavia la sua attuazione è avvenuta a partire dal 25 maggio 2018. Il regolamento europeo per la protezione dei dati personali, individua alcune particolari categorie di dati (ex “dati sensibili”) per i quali è previsto un trattamento speciale. In particolare, l’articolo 9 del GDPR, vieta il trattamento di categorie particolari di dati personali:

Articolo 9

1. È vietato trattare dati personali che rivelino l’origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l’appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all’orientamento sessuale della persona.

Si tratta, in realtà, di un divieto per il quale sono previste delle eccezioni: tali particolari categorie di dati personali possono essere trattati con il consenso esplicito degli interessati e per finalità specifiche, quando il loro trattamento si rende necessario per motivi di interesse pubblico sostanziale, per finalità statistiche, scientifiche o di ricerca storica (etc.). Le eccezioni previste dal GDPR in base alle quali non si applica tale divieto di trattamento (Art.9) sono le seguenti:

- a) l’interessato ha prestato il proprio consenso esplicito al trattamento di tali dati personali per una o più finalità specifiche, salvo nei casi in cui il diritto dell’Unione o degli Stati membri dispone che l’interessato non possa revocare il divieto di cui al paragrafo 1;
- b) il trattamento è necessario per assolvere gli obblighi ed esercitare i diritti specifici del titolare del trattamento o dell’interessato in materia di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e protezione sociale, nella misura in cui sia autorizzato dal diritto dell’Unione o degli Stati membri o da un contratto collettivo ai sensi del diritto degli Stati membri, in presenza di garanzie appropriate per i diritti fondamentali e gli interessi dell’interessato;
- c) il trattamento è necessario per tutelare un interesse vitale dell’interessato o di un’altra persona fisica qualora l’interessato si trovi nell’incapacità fisica o giuridica di prestare il proprio consenso;
- d) il trattamento è effettuato, nell’ambito delle sue legittime attività e con adeguate garanzie, da una fondazione, associazione o altro organismo senza scopo di lucro che persegue finalità politiche, filosofiche, religiose o sindacali, a condizione che il trattamento riguardi unicamente i membri, gli ex membri o le persone che hanno regolari contatti con la fondazione, l’associazione o l’organismo a motivo delle sue finalità e che i dati personali non siano comunicati all’esterno senza il consenso dell’interessato;
- e) il trattamento riguarda dati personali resi manifestamente pubblici dall’interessato;
- f) il trattamento è necessario per accertare, esercitare o difendere un diritto in sede giudiziaria o ogniqualvolta le autorità giurisdizionali esercitano le loro funzioni giurisdizionali;
- g) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell’Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l’essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell’interessato;
- h) il trattamento è necessario per finalità di medicina preventiva o di medicina del lavoro, valutazione della capacità lavorativa del dipendente, diagnosi, assistenza o terapia sanitaria o sociale ovvero gestione dei sistemi e servizi sanitari o sociali sulla base del diritto dell’Unione o degli Stati membri o conformemente al contratto con un professionista della sanità, fatte salve le condizioni e le garanzie di cui al paragrafo 3;
- i) il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico nel settore della sanità pubblica, quali la protezione da gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero o la garanzia di parametri elevati di qualità e sicurezza dell’assistenza sanitaria e dei medicinali e dei dispositivi medici, sulla base del diritto dell’Unione o degli Stati membri che prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà dell’interessato, in particolare il segreto professionale;

j) il trattamento è necessario a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici in conformità dell'articolo 89, paragrafo 1, sulla base del diritto dell'Unione o nazionale, che è proporzionato alla finalità perseguita, rispetta l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevede misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato.

3. I dati personali di cui al paragrafo 1 possono essere trattati per le finalità di cui al paragrafo 2, lettera h), se tali dati sono trattati da o sotto la responsabilità di un professionista soggetto al segreto professionale conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti o da altra persona anch'essa soggetta all'obbligo di segretezza conformemente al diritto dell'Unione o degli Stati membri o alle norme stabilite dagli organismi nazionali competenti.

4. Gli Stati membri possono mantenere o introdurre ulteriori condizioni, comprese limitazioni, con riguardo al trattamento di dati genetici, dati biometrici o dati relativi alla salute.

Il legislatore italiano ha stabilito che l'autorità di controllo (Garante) possa imporre ulteriori misure di garanzia in caso di trattamento di tale specifico tipo di dati.

Tavolo statistico Rom, Sinti e Caminanti e Piattaforma nazionale delle associazioni Rsc

Nel 2017 è stato costituito il Tavolo informativo e statistico sulle popolazioni Rom Sinti e Caminanti su impulso dell'Unar in attuazione della Strategia nazionale. Il coordinamento del Tavolo è affidato all'Istituto nazionale di statistica.

Gli obiettivi del Tavolo sono: l'armonizzazione dei dati esistenti, la sistematizzazione delle fonti di dati, la costituzione di una piattaforma integrata per lo scambio di dati e informazioni sulle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti in collaborazione con amministrazioni, associazioni impegnate sul fronte dell'inclusione delle popolazioni Rsc, accademia ed esperti del settore.

La riflessione sull'etnicità è uno dei temi oggetto di interesse nell'ambito del Tavolo informativo e statistico Rsc; in tale sede è valorizzato il coinvolgimento dei rappresentanti della Piattaforma nazionale delle associazioni Rsc.

CAPITOLO 2

I RISULTATI DELL'INDAGINE SUI PROGETTI DI TRANSIZIONE ABITATIVA¹

2.1 Premessa

Diversi studi sono stati condotti negli ultimi venti anni in ambito internazionale ed europeo sull'impatto significativo delle politiche locali soprattutto in relazione alla situazione dei migranti nei Paesi di arrivo. In tali studi è stato evidenziato il ruolo determinante svolto dalle politiche locali nel favorire processi di esclusione o di inclusione (Caponio e Bokert 2010, Pontradolfo 2018).

Parimenti si è andata delineando l'esigenza di un filone di ricerche volte a mettere in luce e analizzare le politiche locali rivolte alle persone Rom, Sinte e Caminanti (Rsc) le quali sono solo in parte straniere o di origine straniera.

Secondo alcuni studi e ricerche condotte in Italia sugli effetti delle politiche locali in favore delle persone Rom, Sinte e Caminanti, pratiche non inclusive e per certi versi discriminatorie, sarebbero state realizzate particolarmente a partire dagli anni '80 (Piasere 2005, Pontradolfo 2018).

Nel 2018 lo EU High Level Group on non-discrimination, equality and diversity ha adottato le "Guidelines on improving the collection and use of equality data"². Nelle Guidelines viene sottolineata l'importanza di migliorare la raccolta e la rappresentatività dei dati statistici sulle condizioni di parità di trattamento e discriminazione, in particolare per alcune minoranze etniche a maggior rischio di discriminazione e per alcune popolazioni - definite elusive in letteratura - difficili da raggiungere, che includono anche Rom, Sinti e Caminanti (Ioannoni *et al.* 2019).

Nel presentare i dati raccolti occorre, come sempre, partire dal contesto della ricerca in modo da consentire una lettura critica dei risultati all'interno della cornice nella quale è stata progettata l'indagine (Bourdieu *et al.* 1991, Cousin *et al.* 2020).

Il focus della presente indagine è rappresentato dall'analisi del contesto italiano in riferimento all'azione di indirizzo svolta dalla "Strategia nazionale di inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti 2012-2020" in relazione - *in primis* - all'asse "abitare".

Obiettivo del presente capitolo è quello di illustrare i principali risultati dell'indagine Istat sui progetti di transizione abitativa in favore del superamento degli insediamenti Rsc.

I dati raccolti presso i comuni³ relativi ai progetti di transizione abitativa realizzati nel periodo considerato o in corso, hanno come popolazione di riferimento tutte le persone che vivono negli insediamenti monoetnici e hanno partecipato a bandi di transizione abitativa dagli insediamenti verso un altro tipo di alloggio. Non è da escludere quindi, in assenza di autoidentificazione da parte dei partecipanti, che gli abitanti dei medesimi insediamenti siano stati, talvolta, considerati nell'ambito dei progetti implicitamente come appartenenti alle

1 Il capitolo 2 è stato scritto da Vanessa Ioannoni.

2 Le "Guidelines on improving the collection and use of equality data" (2018) sono state elaborate dal Subgroup on Equality Data. Il Subgroup on Equality Data è composto da rappresentanti della Commissione Europea, della Fundamental rights agency, di Eurostat, da rappresentanti delle amministrazioni nazionali, degli Istituti nazionali di statistica (NSIs) e degli Equality Body.

3 Le informazioni raccolte riguardano 635 comuni rispondenti all'indagine, rispetto ad un totale di 745 comuni campione.

comunità Rom, Sinte o Caminanti in ragione della tipologia di alloggio occupato, ovvero attraverso una etero-identificazione. In altre parole, occorre considerare - come noto - la possibilità che in tali insediamenti siano presenti anche persone non Rom, Sinte o Caminanti.

Nell'ambito della presente indagine, per "progetti di transizione abitativa" si intendono tutti gli interventi finalizzati al superamento degli insediamenti abitativi monoetnici (riconosciuti/ autorizzati, tollerati, o spontanei/ non autorizzati), volti a favorire l'accesso a forme abitative stabili alle persone Rom, Sinte e Caminanti coerentemente con quanto previsto dall'asse IV della Strategia nazionale di inclusione Rsc.

Nel quadro della presente ricerca, con i termini "insediamento monoetnico o insediamenti abitativi in cui vivono prevalentemente o esclusivamente Rom, Sinti o Caminanti", si intende un luogo che sia riconosciuto/autorizzato/formale, tollerato⁴ oppure spontaneo/non autorizzato/informale (ad es.: aree/campi sosta pubblici o privati, villaggi attrezzati pubblici o privati, residence, microaree, stabili pubblici o privati, baraccopoli, tendopoli), abitato esclusivamente o prevalentemente (per oltre l'80 per cento) da persone Rom, Sinte o Caminanti.

Nel testo della Strategia nazionale di inclusione Rsc, in riferimento all'asse IV (abitare) viene fatto esplicito riferimento ai seguenti obiettivi e strumenti:

- a) aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative;
- b) arrivare ad un superamento definitivo di logiche emergenziali e di grandi insediamenti monoetnici;
- c) porre attenzione alle opportunità locali;
- d) rispettare l'unità familiare;
- e) agire nell'ottica di una strategia fondata sull'equa dislocazione.

Il questionario della presente indagine, come già evidenziato nel capitolo uno, è strutturato in diverse sezioni: una sezione generale, volta a raccogliere informazioni sintetiche sull'esistenza e sulla numerosità dei progetti di transizione abitativa, seguita da una sezione dedicata all'approfondimento delle tematiche relative ai singoli progetti e un'altra volta alla descrizione degli insediamenti attualmente presenti sul territorio comunale.

2.2 I progetti di transizione abitativa per le persone Rom, Sinte e Caminanti

Le scelte operate per la realizzazione dell'indagine sulle transizioni abitative sono state adottate nella consapevolezza di andare incontro ad una possibile sottostima del fenomeno determinata, da un lato, dalla mancata risposta dei comuni coinvolti nell'indagine, dall'altro, dalla mancata osservazione del fenomeno nei comuni di dimensione demografica inferiore a 15 mila residenti.

Dall'indagine condotta presso i 745 comuni campione, emerge che il 6,6 per cento dei comuni rispondenti ha realizzato o ha in corso di realizzazione progetti di transizione abitativa Rsc nel periodo 2012-2020.

I comuni che hanno dichiarato di aver realizzato progetti di transizione abitativa volti al superamento degli insediamenti Rsc nel periodo antecedente al varo della Strategia nazionale Rsc, cioè prima del 2012, sono il 4,7 per cento del totale dei comuni rispondenti.

⁴ Insediamento tollerato: insediamento abitativo RSC costituito in modo informale/ spontaneo e successivamente riconosciuto come parzialmente formale mediante la fornitura di alcuni servizi essenziali o, al contrario, costituito in via formale/ autorizzato che ha poi perso il riconoscimento/ autorizzazione da parte delle istituzioni.

Confrontando il numero di comuni con progetti di transizione abitativa riferiti al periodo precedente e a quello successivo all'adozione della Strategia nazionale, emerge uno scarto quantitativo positivo, seppur contenuto, in favore del periodo successivo al varo della Strategia nazionale. Nell'arco di tempo delineato dalla Strategia nazionale, cioè il periodo 2012-2020, tra i comuni rispondenti all'indagine 42 comuni hanno dichiarato di aver realizzato o avviato progetti di transizione abitativa in favore delle persone Rom, Sinte e Caminanti che vivono nei rispettivi territori in insediamenti monoetnici. I comuni che hanno dichiarato di aver realizzato progetti di transizione abitativa nel periodo antecedente al varo della Strategia nazionale, cioè prima del 2012, sono risultati essere 30.

I comuni con progetti di transizione abitativa nel 2012-2020 comprendono otto città metropolitane (Roma, Napoli, Torino, Palermo, Bologna, Firenze, Venezia e Cagliari), mentre i comuni con progetti prima del 2012 comprendono una sola città metropolitana (Milano).

Nell'universo di riferimento (745 comuni campione) i comuni con popolazione residente superiore a 100 mila abitanti rappresentano il 6,0 per cento del totale, mentre tra i comuni (42 comuni) con progetti di transizione abitativa realizzati o in corso nel periodo 2012-2020 tale quota sale al 38,1 per cento.

È utile iniziare dalla disamina del numero di progetti scaturiti nell'alveo della Strategia nazionale, nonché dei potenziali beneficiari e degli individui transitati in alloggi stabili.

A fronte di 42 comuni che hanno dichiarato di aver realizzato o di avere in corso almeno un progetto di transizione abitativa Rsc nel 2012-2020, il totale dei progetti è 96. In base alle informazioni relative ad 89⁵ progetti per i quali oltre alla sezione generale del questionario sono state compilate altrettante schede descrittive, le famiglie beneficiarie corrispondono a 1.342, mentre le persone effettivamente transitate in alloggi stabili risultano pari a 3.104.

Dal punto di vista territoriale, il 27,8 per cento del totale delle famiglie beneficiarie dei progetti di transizione abitativa risiede nelle regioni del Centro, il 20,6 per cento nel Sud, il 19,8 per cento nel Nord-ovest, il 16,8 per cento nel Nord-est, mentre nelle Isole abita il 15,0 per cento dei nuclei familiari beneficiari.

Considerando invece la quota di individui transitati in alloggi stabili, si evidenzia una presenza elevata anzitutto nelle Isole e nel Nord-ovest (rispettivamente il 31,8 per cento e il 30,2 per cento) e a seguire nelle regioni del Nord-est (20,4 per cento) e nel Centro (17,0 per cento), (Prospetto 2.1).

Prospetto 2.1 Comuni con almeno un progetto, progetti di transizione abitativa Rsc 2012-2020, famiglie beneficiarie e individui transitati in alloggi stabili, per ripartizione geografica - Anno 2019 (valori assoluti e percentuali) (a)

Ripartizioni geografiche	Comuni con almeno 1 progetto	Totale progetti	Famiglie beneficiarie		Individui transitati	
			v.a.	%	v.a.	%
Nord-ovest	10	20	266	19,8	936	30,2
Nord-est (b)	17	37	225	16,8	634	20,4
Centro	6	26	373	27,8	529	17,0
Sud	3	4	277	20,6	18	0,6
Isole	6	9	201	15,0	987	31,8
ITALIA	42	96	1.342	100,0	3.104	100,0

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati su famiglie beneficiarie e individui transitati si riferiscono alle risposte pervenute nelle schede dettagliate sui progetti, compilate per 89 progetti su 96.

(b) Nel Nord-est tra i progetti di transizione abitativa sono compresi sei progetti rivolti a sette individui singoli beneficiari, i quali vanno ad aggiungersi al numero complessivo di beneficiari.

5 Risultano non pervenute le schede con la descrizione dettagliata di sei progetti afferenti al comune di Moncalieri (su nove progetti) e di un progetto afferente al comune di Roma (su quattro progetti).

Le regioni nelle quali si concentrano circa i due terzi dei comuni con almeno un progetto di transizione abitativa nel periodo 2012-2020 sono: Emilia-Romagna (sette comuni), Piemonte (cinque comuni), Lombardia (cinque comuni), Veneto (cinque comuni) e Toscana (cinque comuni) (Prospetto 2.2).

Prospetto 2.2 Progetti di transizione abitativa Rsc nel periodo 2012-2020 e comuni con almeno 1 progetto per regione - Anno 2019 (valori assoluti)

Regioni	Comuni con almeno 1 progetto Rsc nel periodo 2012-2020 (a)	Progetti Rsc nel periodo 2012-2020 (b)
Piemonte	5	14
Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	0	0
Liguria	0	0
Lombardia	5	6
Trentino - Alto Adige/Südtirol	4	18
<i>Bolzano/Bozen</i>	2	2
<i>Trento</i>	2	16
Veneto	5	8
Friuli-Venezia Giulia	1	1
Emilia-Romagna	7	10
Toscana	5	22
Umbria	0	0
Marche	0	0
Lazio	1	4
Abruzzo	0	0
Molise	0	0
Campania	1	2
Puglia	1	1
Basilicata	0	0
Calabria	1	1
Sicilia	2	3
Sardegna	4	6
Nord-ovest	10	20
Nord-est	17	37
Centro	6	26
Sud	3	4
Isole	6	9
ITALIA	42	96

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) In alcune regioni il numero di comuni con almeno un progetto può risultare sottostimato a causa delle mancate risposte totali.

(b) Oltre i due terzi dei progetti prevedono come anno di conclusione il 2020 e oltre.

Le regioni con il numero più elevato di progetti di transizione abitativa Rsc sono: Toscana (22 progetti di transizione abitativa), Trentino-Alto Adige (18 progetti), Piemonte (14 progetti), Emilia-Romagna (dieci progetti), e Veneto (otto progetti) (Prospetto 2.2). In base ai dati raccolti, le regioni in cui non sono stati rilevati, tra i comuni rispondenti all'indagine, progetti nel periodo 2012-2020 sono: Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Marche, Abruzzo, Molise e Basilicata.

Dall'analisi dei dati a livello comunale, i comuni che presentano il maggior numero di progetti nel periodo 2012-2020 sono: Sesto Fiorentino (16 progetti), Trento⁶ (15 progetti), Moncalieri (nove progetti) e Roma

⁶ Per il comune di Trento, tra i progetti realizzati o in corso nel periodo 2012-2020, dieci progetti sono rivolti a nuclei familiari e cinque progetti sono rivolti ad individui singoli.

(quattro progetti). Seguono i comuni di San Lazzaro di Savena, Lucca, e Cerea (ciascuno con tre progetti di transizione abitativa Rsc). I restanti comuni si caratterizzano per un numero minore di progetti (Prospetto 2.3).

A completamento delle informazioni raccolte, tra i comuni non rispondenti figurano anche tre città metropolitane (Genova, Messina e Catania).

Prospetto 2.3 Progetti di transizione abitativa Rsc nel periodo 2012-2020 per comune, provincia e regione (a) Anno 2019 (valori assoluti)

Comune	Provincia	Regione	Progetti Rsc nel periodo 2012-2020
Sesto Fiorentino	Firenze	Toscana	16
Lucca	Lucca	Toscana	3
Cascina	Pisa	Toscana	1
Firenze	Firenze	Toscana	1
Pisa	Pisa	Toscana	1
Toscana			22
Trento	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	15
Bolzano	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Merano	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Rovereto	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Trentino-Alto Adige/Südtirol			18
Moncalieri	Torino	Piemonte	9
Torino	Torino	Piemonte	2
Beinasco	Torino	Piemonte	1
Chieri	Torino	Piemonte	1
Piossasco	Torino	Piemonte	1
Piemonte			14
San Lazzaro di Savena	Bologna	Emilia-Romagna	3
Bologna	Bologna	Emilia-Romagna	2
Carpi	Modena	Emilia-Romagna	1
Casalecchio di Reno	Bologna	Emilia-Romagna	1
Faenza	Ravenna	Emilia-Romagna	1
Parma	Parma	Emilia-Romagna	1
Rimini	Rimini	Emilia-Romagna	1
Emilia-Romagna			10
Cerea	Verona	Veneto	3
Padova	Padova	Veneto	2
Bassano del Grappa	Vicenza	Veneto	1
Venezia	Venezia	Veneto	1
Vicenza	Vicenza	Veneto	1
Veneto			8
Alghero	Sassari	Sardegna	2
Cagliari	Cagliari	Sardegna	2
Olbia	Sassari	Sardegna	1
Selargius	Cagliari	Sardegna	1
Sardegna			6
Chiari	Brescia	Lombardia	2
Magenta	Milano	Lombardia	1
Pavia	Pavia	Lombardia	1
Saronno	Varese	Lombardia	1
Segrate	Milano	Lombardia	1
Lombardia			6
Roma	Roma	Lazio	4
Lazio			4
Palermo	Palermo	Sicilia	2
Siracusa	Siracusa	Sicilia	1
Sicilia			3
Napoli	Napoli	Campania	2
Campania			2
Barletta	Barletta-Andria-Trani	Puglia	1
Puglia			1
Trieste	Trieste	Friuli-Venezia Giulia	1
Friuli-Venezia Giulia			1
Crotone	Crotone	Calabria	1
Calabria			1
ITALIA			96

2.3 Beneficiari e individui transitati

Considerando il numero di famiglie beneficiarie dei progetti di transizione abitativa⁷, in sei regioni sulle 13 rappresentate si concentra il 79,4 per cento delle famiglie beneficiarie dei progetti. In particolare, si tratta di oltre 100 nuclei familiari per le regioni: Piemonte (244 famiglie beneficiarie), Lazio (194 famiglie), Sardegna (174 famiglie), Calabria (149 famiglie), Toscana (179 famiglie) e Campania (125 famiglie) (Prospetto 2.4).

La quota più consistente di individui che, nell'ambito dei progetti di transizione abitativa, ha avuto accesso ad alloggi stabili si riscontra in Piemonte (870 individui transitati), Sardegna (843 individui transitati), Toscana (436 individui transitati), Emilia-Romagna (250 individui transitati) e Trentino-Alto Adige (189 individui transitati, di cui 160 individui nella provincia autonoma di Trento e 29 individui in quella di Bolzano). Naturalmente, nel caso di progetti di transizione in corso di realizzazione il numero degli individui transitati è destinato ad aumentare. Si tratta di 63 progetti localizzati in 27 comuni⁸.

Analizzando i dati a livello comunale, tra i comuni con almeno un progetto di transizione abitativa nel periodo 2012-2020, considerando il numero di famiglie beneficiarie emergono: Torino (218 famiglie beneficiarie), Roma (194 famiglie beneficiarie), Crotone (149 famiglie beneficiarie), Napoli (125 famiglie beneficiarie) e Cagliari (70 famiglie beneficiarie) (Prospetto 2.4).

I comuni con il numero più elevato di individui Rsc transitati in alloggi stabili nel periodo 2012-2020 sono: Torino (663 individui transitati), Cagliari (475 individui transitati), Pisa (202 famiglie beneficiarie), Olbia (200 individui transitati), e Alghero (138 individui transitati).

Appare significativo il numero di comuni che, nei rispettivi territori, dichiarano la presenza di insediamenti Rsc sul proprio territorio e l'assenza di progetti di transizione abitativa (né nel 2012-2020, né prima del 2012). Si tratta di 83 comuni per un totale di 192 insediamenti Rsc negli stessi comuni (Capitolo 4).

⁷ Tali informazioni fanno riferimento alle descrizioni dettagliate trasmesse dai comuni nelle schede relative ad 89 progetti su 96.

⁸ I progetti di transizione in corso di realizzazione afferiscono ai comuni di Alghero, Barletta, Bassano del Grappa, Beinasco, Bologna, Cagliari, Cerea, Chiari, Crotone, Firenze, Lucca, Moncalieri, Napoli, Padova, Palermo, Rimini, Roma, Rovereto, San Lazzaro di Savena, Saronno, Selargius, Sesto Fiorentino, Torino, Trento, Trieste, Venezia e Vicenza).

Prospetto 2.4 Progetti, famiglie beneficiarie e individui transitati in alloggi stabili per comune, provincia e regione - Anno 2019 (valori assoluti)

Comune	Provincia	Regione	Progetti Rsc	Famiglie beneficiarie	Individui transitati (a)
Torino	Torino	Piemonte	2	218	663
Cagliari	Cagliari	Sardegna	2	70	475
Pisa	Pisa	Toscana	1	55	202
Olbia	Sassari	Sardegna	1	39	200
Alghero	Sassari	Sardegna	2	38	138
Padova	Padova	Veneto	2	29	122
Rovereto	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	48	104
Palermo	Palermo	Sicilia	2	17	111
Chieri	Torino	Piemonte	1	5	100
Sesto Fiorentino	Firenze	Toscana	16	16	96
Roma	Roma	Lazio	3	194	93
Moncalieri	Torino	Piemonte	3	15	75
Lucca	Lucca	Toscana	3	58	60
Carpi	Modena	Emilia-Romagna	1	19	56
Trento (b)	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	15	10	56
San Lazzaro di Savena	Bologna	Emilia-Romagna	3	11	54
Faenza	Ravenna	Emilia-Romagna	1	5	44
Casalecchio di Reno	Bologna	Emilia-Romagna	1	12	43
Firenze	Firenze	Toscana	1	40	40
Cascina	Pisa	Toscana	1	10	38
Siracusa	Siracusa	Sicilia	1	10	33
Parma	Parma	Emilia-Romagna	1	7	30
Selargius	Cagliari	Sardegna	1	27	30
Merano	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	8	27
Saronno	Varese	Lombardia	1	7	26
Venezia	Venezia	Veneto	1	34	25
Beinasco	Torino	Piemonte	1	5	24
Vicenza	Vicenza	Veneto	1	6	23
Chiari	Brescia	Lombardia	2	4	20
Barletta	Barletta-Andria-Trani	Puglia	1	3	17
Cerea	Verona	Veneto	3	3	14
Pavia	Pavia	Lombardia	1	4	12
Rimini	Rimini	Emilia-Romagna	1	11	12
Bologna	Bologna	Emilia-Romagna	2	19	11
Piossasco	Torino	Piemonte	1	1	8
Trieste	Trieste	Friuli-Venezia Giulia	1	2	7
Magenta	Milano	Lombardia	1	1	6
Bassano del Grappa	Vicenza	Veneto	1	1	4
Bolzano	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	0	2
Segrate	Milano	Lombardia	1	6	2
Napoli	Napoli	Campania	2	125	1
Crotone	Crotone	Calabria	1	149	0
ITALIA			89	1.342	3.104

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) Per i progetti ancora in corso il numero di individui transitati potrebbe essere destinato ad aumentare (63 progetti afferenti a 27 comuni).

(b) Il comune di Trento ha cinque progetti (su 15) i cui beneficiari sono individui singoli.

2.4 Tipologie abitative precedenti e successive alla transizione abitativa

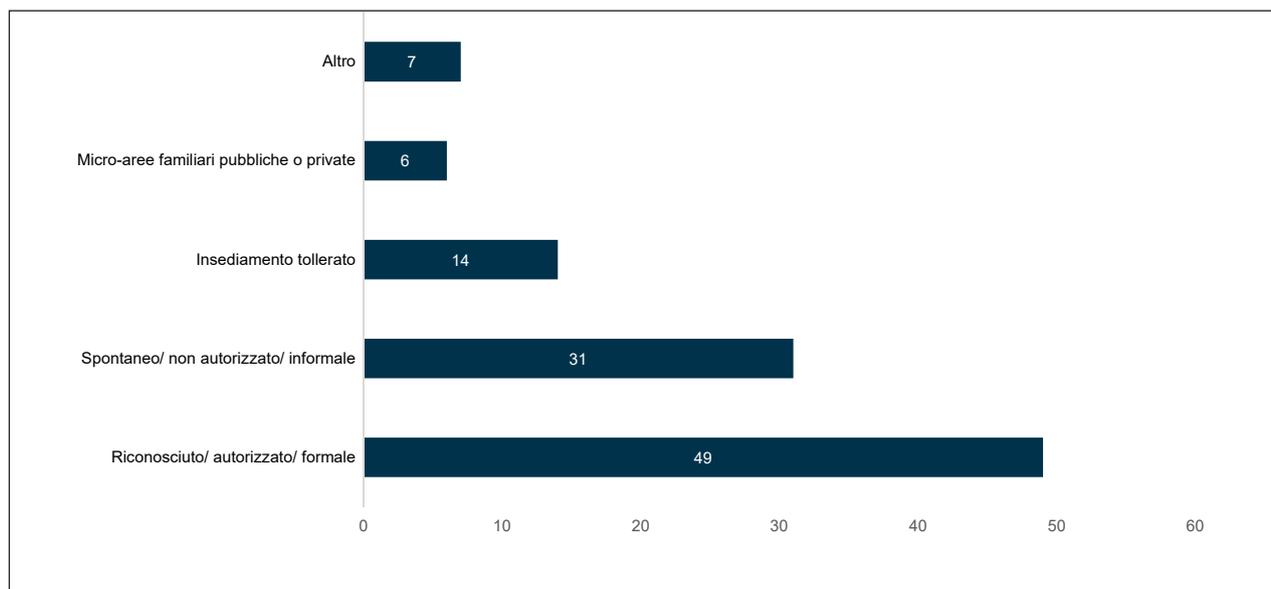
Come già evidenziato, in corrispondenza di 96 progetti complessivamente rilevati nella sezione generale del questionario, sono state compilate dai comuni 89 schede con informazioni dettagliate su altrettanti progetti.

Nelle schede dettagliate sui progetti sono state raccolte informazioni sia sulla tipologia di insediamento di provenienza dei beneficiari, sia sulla tipologia di alloggio previsto in favore dell'uscita dagli insediamenti. Entrambi i quesiti erano in modalità *multiresponse* con la possibilità di fornire più risposte.

Analizzando singolarmente ciascuna tipologia di insediamento di provenienza (Figura 2.1), si osserva che più della metà dei progetti di transizione abitativa (49 progetti su 89) annovera beneficiari provenienti da

insediamenti riconosciuti/ autorizzati/ formali. Circa un terzo dei progetti (31 progetti) contempla tra i beneficiari famiglie in uscita da insediamenti spontanei/non autorizzati e circa un sesto (14 progetti) si rivolge a beneficiari provenienti da insediamenti tollerati. Inoltre, sei progetti su 89 sono rivolti a nuclei famigliari provenienti da microaree pubbliche o private.

Figura 2.1 Progetti di transizione abitativa per tipologia degli insediamenti di provenienza dei beneficiari - Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

Considerando i progetti che hanno come tipologia prevalente d'insediamento di provenienza dei beneficiari l'insediamento riconosciuto/autorizzato/formale (49 progetti), sei progetti tra questi si rivolgono anche a beneficiari provenienti da insediamenti spontanei/non autorizzati/informali; due progetti, oltre ai primi due tipi di insediamento di provenienza, comprendono anche beneficiari provenienti da insediamenti tollerati; tre progetti infine sono rivolti sia a beneficiari provenienti da insediamenti riconosciuti/autorizzati/formali sia da microaree familiari private.

Oltre i due quinti dei progetti (38 su 89 progetti) sono rivolti, invece, esclusivamente a beneficiari in uscita da insediamenti riconosciuti/autorizzati/formali.

Invece, 22 progetti hanno come unica tipologia di provenienza dei beneficiari l'insediamento spontaneo/non autorizzato/informale.

Nel caso di tre progetti la tipologia esclusiva di provenienza dei beneficiari è la microarea familiare pubblica (si tratta di un progetto ciascuno per i comuni di Merano, Casalecchio di Reno e Faenza); mentre in altri tre progetti i beneficiari provengono sia dalle microaree private sia da insediamenti riconosciuti/autorizzati/formali (nei comuni di Lucca e Beinasco).

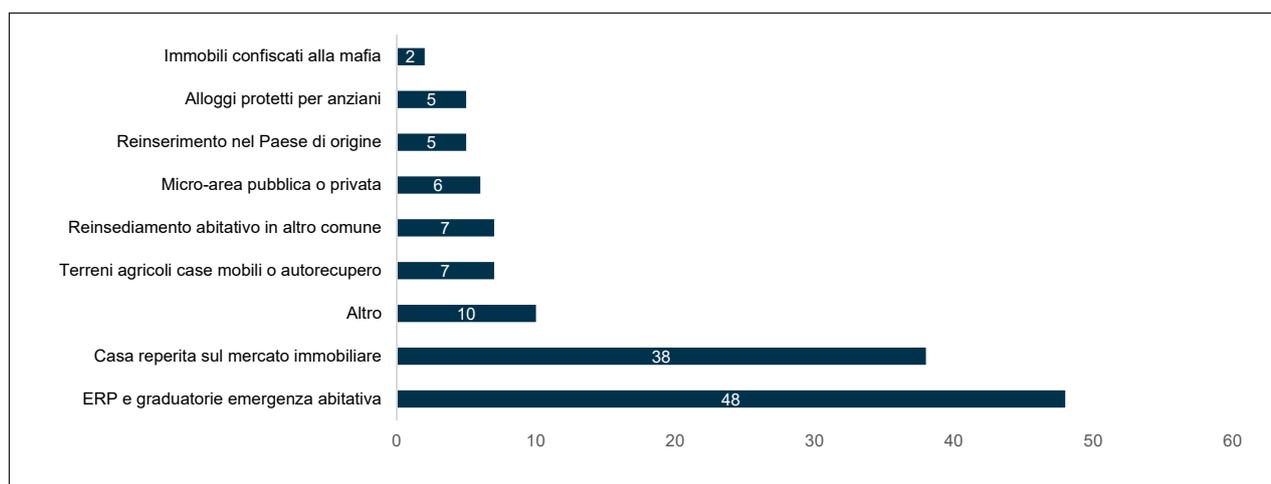
Analizzando singolarmente, invece, ciascuna tipologia di alloggio stabile a disposizione dei beneficiari dei progetti, emerge che nella metà di questi sono state messe in atto azioni mirate volte a favorire l'accesso ad alloggi Erp e l'inserimento nelle graduatorie per l'emergenza abitativa (ad esempio: è stata fornita assistenza diretta e supporto alla compilazione dei moduli) (Figura 2.2). Nei due quinti dei progetti, invece, sono stati previsti alloggi privati reperiti sul mercato immobiliare.

Altre tipologie abitative volte al superamento degli insediamenti sono: terreni agricoli con case mobili o auto-recupero (sette progetti), microaree pubbliche o private (sei progetti), alloggi protetti per anziani (5 progetti) e immobili confiscati alla mafia (due progetti). A tali tipologie di alloggio si aggiungono, inoltre, pratiche volte a favorire il reinsediamento abitativo in altro comune (sette progetti) o il reinserimento nel Paese di origine (cinque progetti) e immobili confiscati alla mafia (due progetti). Infine, nella voce "altro" (dieci progetti) tra le tipologie di alloggio non altrimenti classificabili figurano anche centri o strutture collettive (due progetti).

Nell'ambito dei progetti nei quali sono state messe in atto azioni mirate volte a favorire l'accesso ad alloggi Erp e l'inserimento nelle graduatorie per l'emergenza abitativa (48 progetti su 89), sono state previste anche altre tipologie di alloggio. In particolare: alloggi privati reperiti sul mercato immobiliare (13 progetti); microaree familiari pubbliche o private (tre progetti); reinsediamento abitativo in altro comune (un progetto).

I progetti che contemplano come tipologie di alloggio di transizione le microaree pubbliche o private (sei progetti), insistono nei comuni di Merano, Rimini, Carpi, San Lazzaro di Savena e Bologna.

Figura 2.2 Progetti di transizione abitativa per tipologia di alloggio stabile di destinazione - Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

2.5 Inizio e termine dei progetti di transizione abitativa per le persone Rom, Sinte e Caminanti

Considerando il periodo 2012-2020, 11 progetti su 89 sono stati avviati nel 2012 anno di varo della Strategia nazionale di inclusione delle persone Rsc (Prospetto 2.5). In base ai dati raccolti, si osserva una crescita progressiva del numero di progetti avviati negli anni successivi, tra il 2015 e il 2019. In particolare, oltre due terzi dei progetti di transizione abitativa Rsc ha avuto inizio tra il 2016 e il 2019. Inoltre, si tratta di attività in itinere la cui conclusione è prevista nel 2020 o oltre per più di due terzi dei progetti. La durata media prevista, nell'ambito dei progetti, si attesta in un arco temporale di tre anni e mezzo (Prospetto 2.5).

Prospetto 2.5 Progetti di transizione abitativa Rsc per anno di inizio e termine (a) - Anno 2019 (valori assoluti)

Progetti	Anno di inizio	Anno di termine		
		2013-2016	2017-2019	2020 e oltre
10	2012	3	3	4
2	2013	2	0	0
2	2014	0	1	1
9	2015	0	3	6
12	2016	0	5	7
15	2017	0	3	12
17	2018	0	4	13
19	2019	0	2	17
3	2020	0	0	3
89	Totale	5	21	63

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati si riferiscono alle risposte pervenute nelle schede dettagliate sui progetti, compilate per 89 progetti su 96 complessivi.

2.6 Equa dislocazione

Il principio dell'equa dislocazione, fatto salvo il godimento di altri diritti (quali, ad esempio, il diritto alla prosecuzione del percorso scolastico e il diritto alla salvaguardia dell'unità familiare), fa riferimento ad un modello abitativo basato sulla distribuzione dei nuclei familiari sul territorio, con la finalità di prevenire il segregazionismo spaziale e urbanistico, come individuato nell'asse IV della Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020.

Nell'ambito della Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020 in relazione all'asse IV⁹ (Abitazione), il principio dell'equa dislocazione viene richiamato unitamente al rispetto di alcuni criteri non negoziabili, come ad esempio il rispetto delle opportunità locali e dell'unità familiare. Tuttavia, il modello abitativo basato sulla compresenza di Rom, Sinti e Caminanti e *Gagè*¹⁰ nelle stesse aree, contrapposto al modello di concentrazione monoetnica, non è esente da possibili risvolti problematici. Benché il principio dell'equa dislocazione sia orientato, nei suoi presupposti, a determinare una maggiore integrazione delle comunità nel tessuto sociale, può in alcune circostanze contribuire allo sradicamento dei nuclei familiari dalle comunità di origine. La presenza di interventi congiunti multisettoriali finalizzati alla creazione di nuove opportunità lavorative e anche a favorire la creazione di legami sociali inter-comunitari, risulta essenziale per la buona riuscita dei progetti di transizione abitativa basati sul principio dell'equa dislocazione.

Nel questionario, in corrispondenza dei progetti di transizione abitativa era previsto il seguente quesito: "È stato seguito il criterio della equa dislocazione/accoglienza diffusa sul territorio?". In base alle risposte fornite dai comuni, circa due terzi dei progetti (il 60,4 per cento) risultano fondati sul principio dell'equa dislocazione sul territorio, il quale si rivela un criterio guida per 58 progetti di transizione abitativa su 96 progetti totali.

⁹ "Aumentare l'accesso ad un ampio ventaglio di soluzioni abitative 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". (cfr. asse 4, Abitazione, della Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti 2012-2020).

¹⁰ Il termine *Gagè*, in lingua Romanés, si riferisce alle persone non Rom, non Sinti e non Caminanti.

MICROAREE FAMILIARI

I progetti di transizione abitativa Rsc e le microaree familiari

In base ai risultati della presente indagine, tra i progetti di transizione abitativa Rsc realizzati o in corso nel periodo 2012-2020, le microaree familiari rientrano sia nelle tipologie di insediamento di provenienza dei beneficiari sia nelle tipologie di alloggio di transizione abitativa previste nei progetti.

In particolare, l'insediamento di provenienza dei beneficiari è la micro-area familiare in sei progetti su 89 (un progetto localizzato in Trentino-Alto Adige, due progetti in Emilia-Romagna, due progetti in Toscana e un progetto in Piemonte); inoltre, l'alloggio di transizione abitativa è la microarea familiare in sei progetti (un progetto localizzato in Trentino-Alto Adige e cinque progetti in Emilia-Romagna).

Le microaree familiari: il caso della regione Emilia-Romagna

Con la Legge regionale 11/2015 la regione Emilia-Romagna ha avviato il percorso di revisione degli strumenti normativi in materia di inclusione delle comunità Rom e Sinte presenti.

Seguendo l'impianto delle disposizioni europee e nazionali già in vigore (Strategia nazionale), la l.r. 11/2015 è articolata su quattro assi fondamentali - abitare, scuola e formazione, lavoro e salute – con un'attenzione maggiore all'asse dell'abitare, considerato fondamentale per attivare processi di integrazione ed autonomia.

In particolare con l'art. 3 della l.r. con l'obiettivo del superamento delle aree sosta (in particolare quelle di grandi dimensioni) istituite dalla precedente l.r. n. 47/1988, la regione ha introdotto, a fianco delle forme abitative tradizionali, le microaree familiari che di fatto rappresentano una normazione di un fenomeno spontaneo già presente sul territorio regionale. Numerosi nuclei familiari (in particolare Sinti) avevano infatti già scelto di lasciare gli insediamenti pubblici (aree di sosta, create in base alla legge regionale precedente) stabilendosi su terreni agricoli di dimensioni contenute, acquisendone la proprietà e dando luogo ad aree insediative spontanee di piccole dimensioni abitate da nuclei familiari allargati.

La Giunta regionale ha successivamente regolamentato la tipologia abitativa delle microaree familiari pubbliche e private, attraverso la direttiva approvata con deliberazione della Giunta regionale 43/2016, fornendo così alle amministrazioni locali riferimenti urbanistici, edilizi e procedurali.

Esiti del bando per la concessione di contributi in conto capitale e spesa corrente

La l.r. 11/2015, all'art. 3, comma 4, prevede che la regione conceda contributi ai comuni e alle loro Unioni per il superamento delle aree sosta di grandi dimensioni e degli insediamenti che presentino situazioni di grave degrado, insicurezza, tensione sociale.

La Giunta regionale, con delibera n. 242 del 22/02/2016, ha approvato le modalità e i criteri per la concessione dei contributi volti al superamento delle situazioni sopra elencate, attraverso transizioni abitative verso forme abitative tradizionali e microaree pubbliche.

I progetti finanziati sono sette e sono volti al superamento totale o parziale di due aree sosta (Bologna e Casalecchio di Reno), alla creazione di una nuova microarea (Carpi; la direttiva approvata con DGR 43/2016 prevede al paragrafo uno che nei casi di nuclei familiari allargati particolarmente numerosi si possano prevedere due microaree familiari, anche contigue purché tra loro pienamente indipendenti), all'abbattimento di barriere architettoniche a causa della presenza di un disabile (Camposanto), al supporto

a transizioni anche verso abitazioni tradizionali e azioni di sostegno all'autonomia (Unione della Romagna Faentina, Casalecchio di Reno, Bologna, Rimini, Carpi, Ferrara). È prevista complessivamente la transizione abitativa di 150 persone verso abitazioni tradizionali o microaree¹¹.

¹¹ Per ulteriori approfondimenti: Regione Emilia-Romagna, "Sociale. Povertà. Rom e Sinti. Cosa fa la regione", <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/rom-e-sinti>. Regione Emilia-Romagna, "Il bando per la concessione di contributi in conto capitale e spesa corrente", <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/il-bando-per-la-concessione-di-contributi-in-conto-capitale-e-spesa-corrente>.

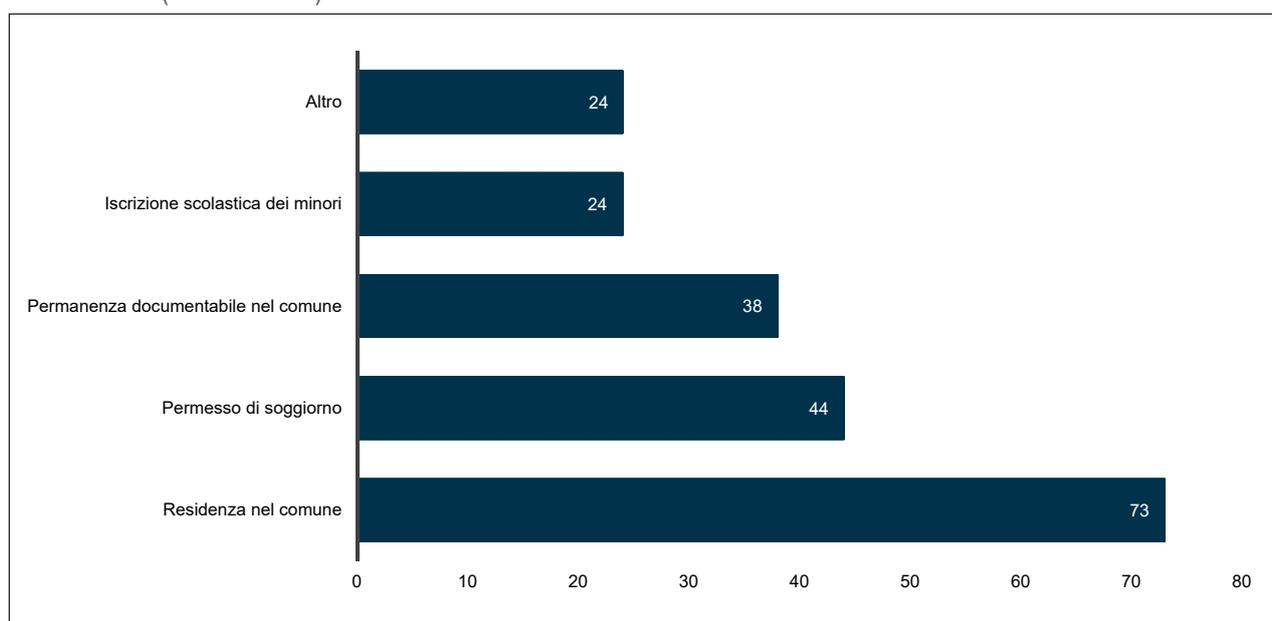
CAPITOLO 3 CARATTERISTICHE E MODALITÀ DI GESTIONE DEI PROGETTI¹

3.1 Criteri di accesso ai progetti

I criteri di accesso ai progetti di transizione abitativa sono un valido indicatore delle strategie messe in atto dai comuni per regolarizzare le condizioni della popolazione Rsc a rischio di esclusione sociale e in stato di disagio. Seppure determinata dal quadro complessivo delle caratteristiche della popolazione insistente sul territorio comunale, l'individuazione di uno o più criteri può indicare un approccio orientato solo all'abitare, oppure a considerare un ventaglio di condizioni più ampie, concernenti l'esclusione sociale o la regolarità della posizione amministrativa.

Considerando che la domanda relativa ai criteri di accesso ai progetti prevedeva la possibilità di inserire più modalità di risposta, la residenza nel comune risulta essere una delle vie prescelte dalla maggior parte dei progetti (73 su 96), seguita dal permesso di soggiorno (44 risposte), e dalla permanenza documentabile nel comune (38, che includono anche le risposte che individuano come criterio quello di abitare in insediamento o area di sosta). Infine, l'iscrizione scolastica dei minori costituisce in 24 casi uno dei criteri ammissibilità (Figura 3.1).

Figura 3.1 Criteri di ammissibilità per la partecipazione ai progetti di transizione abitativa - Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

La compresenza di più criteri caratterizza gran parte dei progetti esaminati e indica una strategia ad ampio raggio, in grado di raggiungere un numero maggiore di persone, anche se prevalentemente imperniata sulla

¹ Il capitolo è stato scritto da Nadia Nur (par. 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.8), Vanessa Ioannoni (par. 3.6, 3.7).

questione dell'alloggio e della presenza sul territorio comunale, nonché su quella relativa alla regolarità amministrativa, mentre il diritto all'educazione dei minori risulta la questione più marginale. È stata data la possibilità di segnalare ulteriori criteri attraverso la selezione della modalità 'altro'. Rientra in questa casistica la presenza di persone in condizioni abitative non idonee, indicata in dieci progetti e, solamente nel comune di Roma, in tre progetti, la situazione patrimoniale (nessuna proprietà, Isee inferiore a 10 mila euro).

La questione relativa agli alloggi Erp (Edilizia residenziale pubblica) viene interpretata dai comuni in maniera non univoca. Il criterio di accesso ai progetti prevede talvolta l'essere già stati precedentemente assegnatari di alloggi Erp, o viceversa il fatto di non essere già stati assegnatari (unito alla situazione patrimoniale), oppure l'essere in graduatoria. L'adesione a patti di legalità o di emersione è un criterio invece poco utilizzato (nello specifico solo da un progetto del comune di Moncalieri e uno nel comune di Torino).

3.2 Assi di intervento

La totalità dei progetti interviene prevalentemente in riferimento all'asse abitare della Strategia nazionale. Tuttavia la maggior parte dei progetti ha come leve d'azione anche gli altri tre assi, lavoro, salute e istruzione. Complessivamente 36 progetti agiscono contemporaneamente sui quattro assi della Strategia nazionale, evidenziando come, almeno nelle premesse, si miri a dare unitarietà ad una serie di azioni e misure secondo un approccio integrato all'inclusione. Tre quinti dei progetti di transizione abitativa considerati (55 progetti su 89) contemplano almeno due ambiti d'azione tra quelli previsti dalla Strategia nazionale. Meno di due quinti dei progetti prevedono, invece, in via esclusiva come ambito di azione quello relativo all'abitare.

È evidente che gli obiettivi specifici riflettono le peculiarità delle popolazioni target e le specificità territoriali.

In totale 13 progetti, realizzati dai comuni di Vicenza, Rovereto, Saronno, Torino e Trento, escludono l'asse Lavoro, mentre 12 escludono interventi sull'asse della salute e otto non contemplano l'asse istruzione.

I progetti sembrano perseguire un approccio mirato, investendo su azioni che consentono di identificare obiettivi chiari e modalità di implementazione più rispondenti alle specificità territoriali. Questo approccio è risultato essere una delle modalità più efficaci nel periodo di programmazione 2007-2013 ed è stato utilizzato soprattutto da quei paesi ad alta concentrazione demografica Rom (Anderini e Racioppo 2013).

Considerando gli assi o pilastri della Strategia nazionale di inclusione (abitare, salute, istruzione, lavoro), oltre i due quinti dei progetti contemplano azioni che rientrano in tutti e quattro gli assi.

3.3 Misure di accompagnamento

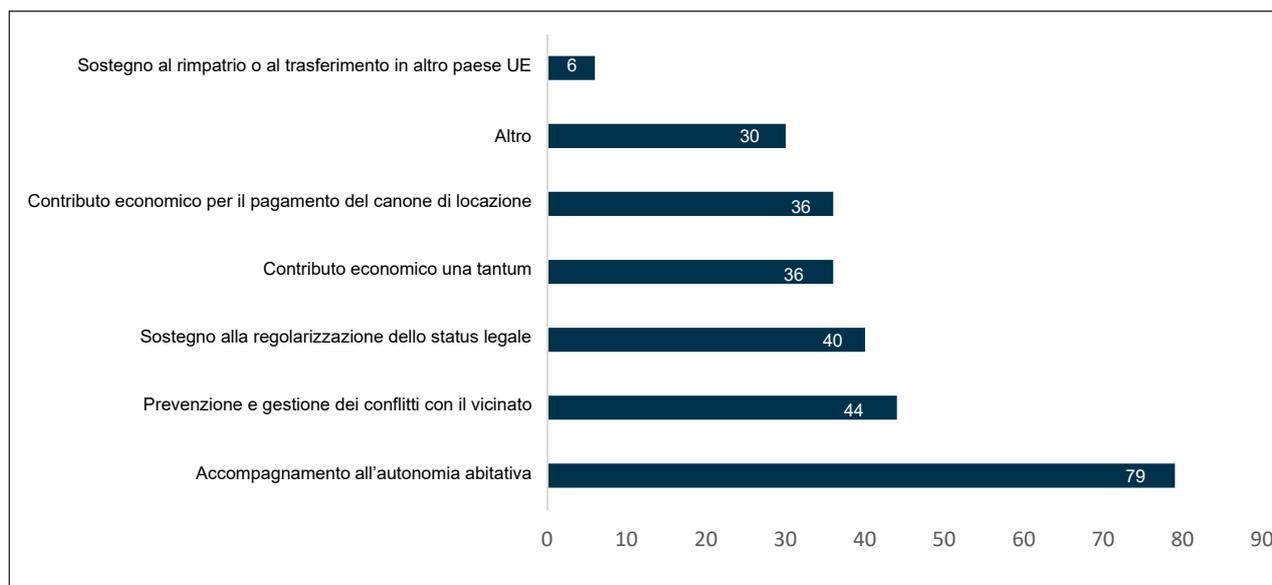
I progetti di transizione abitativa sono sostenuti anche da azioni di accompagnamento sociale ed economico e da eventuali interventi di mediazione con il contesto d'inserimento, a dimostrazione che debbano concretamente coesistere interventi diversi, complementari e multipli rispetto alla questione abitativa a sostegno delle popolazioni Rsc che vivono negli insediamenti.

I progetti abitativi hanno come obiettivo finale l'autonomia dei nuclei familiari e la loro progressiva emancipazione, prendendo in considerazione anche gli aspetti legati alla capacità di reddito e di risparmio del nucleo familiare, che sono centrali per garantire la sostenibilità dei costi legati alla transizione. In 79 progetti è stata

indicata come misura di sostegno, l'accompagnamento all'autonomia abitativa (pagamento delle bollette, gestione dei rifiuti, etc.) (Figura 3.2).

Il sostegno alla regolarizzazione dello status legale, che comprende il rinnovo di documenti personali scaduti o posizioni amministrative non regolari, è invece una misura adottata da 40 progetti. La totalità dei progetti che prevedono la regolarizzazione delle situazioni di irregolarità della condizione giuridica, prevede anche azioni di sostegno all'autonomia abitativa.

Figura 3.2 Misure di accompagnamento - Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

Una delle condizioni fondamentali per il buon esito del percorso di transizione è l'azione di mediazione ed accompagnamento sociale da parte del comune (anche in sinergia con il terzo settore). La condizione di abitare "in casa", per taluni nuclei familiari, è spesso resa più difficile da contesti abitativi complessi (Erp, alloggi sociali ecc.), in cui si possono esasperare situazioni conflittuali con la comunità già residente. Per questa ragione l'attivazione di un percorso concordato con le famiglie, insieme alla definizione di un quadro di regole, diritti e doveri potrebbe rappresentare un investimento in termini di pacifica convivenza, ma anche un'occasione per superare stereotipi e pregiudizi. Tuttavia, le azioni di prevenzione e mediazione dei conflitti con il vicinato vengono pianificate solo in 44 progetti su 96 (Figura 3.2). Benché questo sia un aspetto che afferisce alla sfera relazionale intesa come 'integrazione' nel nuovo tessuto sociale e abitativo, esso afferisce in maniera più generale alla gestione della conflittualità, che coinvolge i rapporti con la comunità accogliente. Poca attenzione è invece rivolta all'inserimento delle persone che hanno aderito ai progetti alla nuova situazione relazionale, alla negoziazione con dei modelli abitativi standardizzati, allo stravolgimento di un senso dell'abitare fondato sui rapporti sociali e che instaura legami tra i membri della comunità (Staid 2017). Benché non fosse prevista una domanda specifica (ma era prevista una modalità altro, con la possibilità di specificare), non è stato rilevato alcun riferimento ad azioni specifiche volte favorire il mantenimento dei rapporti con la comunità di origine.

L'abitare è un processo che concorre alla creazione dell'identità individuale e di gruppo. Attraverso l'abitare le persone creano familiarità con gli spazi e un forte senso di sicurezza e, nel caso della popo-

lazione Rsc, si crea un modello di società orizzontale (Spinelli 2014). Laddove le condizioni per il diritto all'abitare sono pienamente soddisfatte, le persone instaurano un legame stabile con le cose e gli spazi. "Per molte persone Rsc le condizioni esterne sfavorevoli rendono le soluzioni abitative molto provvisorie, precarie e in continua mutazione, e finiscono per creare spaesamento e debolezza anche nelle relazioni sociali. Questo conduce a un lento meccanismo di auto-segregazione per cui si cercano relazioni o contatti con le persone esterne al proprio gruppo di tipo solo strumentale, atteggiamento che contribuisce fortemente ad aumentare le condizioni di isolamento" (Cingolani 2014).

Se l'opzione dell'abitare in alloggi stabili mostra spesso dei problemi di 'tenuta' relazionale, sono gli aspetti più immediatamente oggettivi, come quelli economici ad essere considerati maggiormente nei progetti di transizione. Oltre all'accompagnamento all'autonomia, che comprende il pagamento delle utenze (79 progetti), il contributo *una tantum* è previsto solamente in 36 progetti, mentre 36 contemplano il contributo economico per il pagamento del canone di locazione. Nella modalità 'altro' si evidenzia che sette progetti prevedono la donazione indiretta², sei fanno riferimento a misure preesistenti come il sostegno economico per il contrasto alla povertà, un progetto menziona il pagamento di utenze e canoni. Le altre tipologie di sostegno indicate sono relative al supporto educativo o all'occupabilità.

Il sostegno al rimpatrio o al trasferimento in altro paese Ue è presente solo in sei progetti (congiuntamente ad altre misure di accompagnamento).

Considerando ciascun progetto di transizione abitativa Rsc in base alla presenza o assenza degli interventi o misure di accompagnamento all'abitare, è possibile delineare alcuni raggruppamenti di progetti caratterizzati similmente dal punto di vista dell'ampiezza o della limitatezza delle misure di accompagnamento messe in atto. Nella tavola seguente (Prospetto 3.1), insieme alla presenza delle misure di accompagnamento all'abitare, è stata considerata anche la presenza del criterio dell'equa dislocazione quale elemento caratterizzante dei progetti.

La massima ampiezza del ventaglio di misure o di interventi di accompagnamento all'abitare (sei misure o interventi) è riscontrabile in oltre un decimo dei progetti (dieci progetti su 89). Viceversa, un numero decisamente contenuto di misure di accompagnamento all'abitare (fino a tre misure) riguarda oltre due quinti dei progetti (38 progetti su 89).

² La donazione indiretta è un atto giuridico riconducibile al più generale istituto della donazione, ovvero sia il contratto definito dal nostro ordinamento come quello mediante il quale una parte arricchisce un'altra per spirito di liberalità, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa un'obbligazione (cfr. art. 769 c.c.). La donazione indiretta prescinde dalla stipula di un atto pubblico notarile ma può essere addirittura individuata in un accordo verbale tra le parti che la pongono in essere. La donazione indiretta prescinde dalla stipula di un atto pubblico notarile ma può essere addirittura individuata in un accordo verbale tra le parti che la pongono in essere.

Prospetto 3.1 Progetti per presenza/assenza misure di accompagnamento all'abitare per comune (a) - Anno 2019
(valori assoluti)

Comuni	Id. prog. (b)	MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO							Altra Misura di Accompagnamento	Equa Dislocazione
		Sostegno Regolarizzazione Status Legale	Accompagnamento Autonomia Abitativa	Prevenzione Conflitti Vicinato	Sostegno Rimpatrio o Trasferimento Altro Paese Ue	Contributo Economico Una-Tantum	Contributo Economico per Canone di Locazione			
Alghero	1	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	
Alghero	2	No	No	No	No	Si	Si	No	Si	
Barletta	1	Si	Si	No	No	Si	Si	No	Si	
Bassano del Grappa	1	No	Si	No	No	No	Si	Si	Si	
Beinasco	1	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	
Bologna	1	Si	Si	No	No	Si	Si	No	Si	
Bologna	2	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	
Bolzano	1	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	
Cagliari	1	No	Si	No	No	No	No	No	No	
Cagliari	2	No	Si	No	No	No	No	Si	No	
Carpi	1	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	
Casalecchio di Reno	1	No	Si	Si	No	Si	No	Si	No	
Cascina	1	No	Si	No	No	Si	No	No	No	
Cerea	1	Si	Si	No	No	No	No	Si	Si	
Cerea	2	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	
Cerea	3	Si	Si	No	No	No	No	Si	Si	
Chiari	1	No	Si	No	No	No	No	No	No	
Chiari	2	No	Si	No	No	Si	No	No	No	
Chieri	1	Si	Si	No	No	No	No	Si	Si	
Crotone	1	Si	Si	No	No	No	No	Si	Si	
Faenza	1	No	No	No	No	No	No	Si	No	
Firenze	1	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	
Lucca	1	Si	Si	No	No	No	No	Si	Si	
Lucca	2	Si	Si	No	No	No	No	Si	Si	
Lucca	3	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	
Magenta	1	No	Si	No	No	No	No	No	No	
Merano	1	No	Si	Si	No	No	No	Si	No	
Moncalieri	1	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	
Moncalieri	2	No	Si	No	No	No	No	Si	No	
Moncalieri	3	No	Si	No	No	No	No	Si	No	
Napoli	1	No	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Napoli	2	No	No	No	No	No	No	No	Si	
Olbia	1	No	No	Si	No	No	No	No	Si	
Padova	1	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	
Padova	2	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	
Palermo	1	No	Si	No	No	Si	No	Si	No	
Palermo	2	No	Si	No	No	No	No	Si	No	
Parma	1	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	
Pavia	1	No	Si	Si	No	No	No	No	No	
Piossasco	1	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	
Pisa	1	No	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Rimini	1	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	
Roma	1	No	No	No	No	Si	No	No	Si	
Roma	2	No	Si	No	No	No	Si	No	Si	
Roma	3	No	No	No	No	Si	No	No	Si	
Rovereto	1	No	No	Si	No	Si	No	No	Si	
San Lazzaro di Savena	1	No	Si	No	No	No	No	No	Si	

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati si riferiscono alle risposte pervenute nelle schede dettagliate sui progetti, compilate per 89 progetti su 96 complessivi.

(b) L'identificativo del progetto (Id. prog.) corrisponde al numero progressivo dei progetti realizzati in ogni singolo comune.

Prospetto 3.1 segue Progetti per presenza/assenza misure di accompagnamento all'abitare per comune (a) - Anno 2019 (valori assoluti)

Comuni	Id. prog. (b)	MISURE DI ACCOMPAGNAMENTO							Altra Misura di Accompagnamento	Equa Dislocazione
		Sostegno Regolarizzazione Status Legale	Accompagnamento Autonomia Abitativa	Prevenzione Conflitti Vicinato	Sostegno Rimpatrio o Trasferimento Altro Paese Ue	Contributo Economico Una-Tantum	Contributo Economico per Canone di Locazione			
San Lazzaro di Savena	2	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	
San Lazzaro di Savena	3	No	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	
Saronno	1	Si	Si	Si	No	No	No	No	Si	
Segrate	1	No	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	
Selargius	1	No	No	No	No	Si	No	No	No	
Sesto Fiorentino	1	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Sesto Fiorentino	2	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	
Sesto Fiorentino	3	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	
Sesto Fiorentino	4	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	
Sesto Fiorentino	5	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	
Sesto Fiorentino	6	No	No	No	No	No	No	Si	No	
Sesto Fiorentino	7	No	Si	Si	No	Si	Si	No	No	
Sesto Fiorentino	8	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	
Sesto Fiorentino	9	No	No	Si	No	No	No	No	No	
Sesto Fiorentino	10	No	Si	Si	No	Si	No	Si	No	
Sesto Fiorentino	11	No	Si	No	No	Si	No	No	No	
Sesto Fiorentino	12	Si	Si	No	No	No	No	No	No	
Sesto Fiorentino	13	No	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Sesto Fiorentino	14	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Sesto Fiorentino	15	Si	Si	Si	No	Si	No	No	No	
Sesto Fiorentino	16	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	
Siracusa	1	Si	Si	Si	No	No	No	Si	Si	
Torino	1	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	
Torino	2	No	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Trento	1	Si	Si	No	No	No	No	No	Si	
Trento	2	Si	Si	Si	No	No	No	No	No	
Trento	3	No	Si	No	No	No	No	No	Si	
Trento	4	No	Si	No	No	Si	No	Si	Si	
Trento	5	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	No	
Trento	6	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	No	
Trento	7	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	No	
Trento	8	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	
Trento	9	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Trento	10	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Trento	11	No	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Trento	12	No	Si	Si	No	No	No	No	Si	
Trento	13	Si	Si	Si	No	Si	No	No	Si	
Trento	14	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	
Trento	15	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	Si	
Trieste	1	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	
Venezia	1	Si	Si	Si	No	No	Si	No	Si	
Vicenza	1	Si	Si	Si	No	No	No	Si	Si	

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati si riferiscono alle risposte pervenute nelle schede dettagliate sui progetti, compilate per 89 progetti su 96 complessivi.

(b) L'identificativo del progetto (Id. prog.) corrisponde al numero progressivo dei progetti realizzati in ogni singolo comune.

3.4 Monitoraggio dei progetti

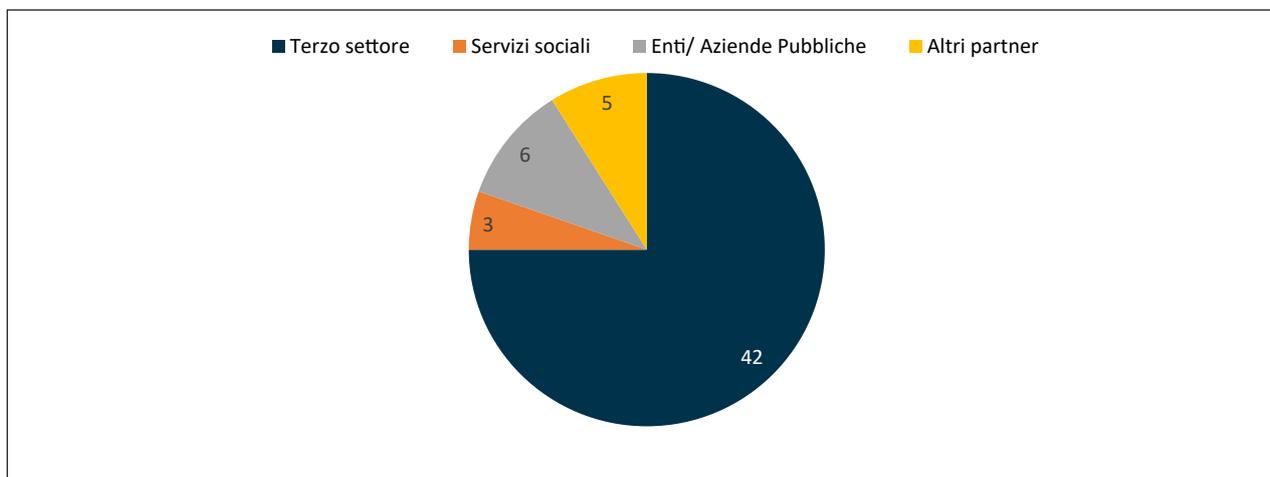
L'obiettivo più ampio dei progetti di transizione abitativa, ma anche della Strategia nazionale, è l'autonomia e l'inclusione sociale degli individui e dei nuclei familiari attraverso percorsi e che diano loro un supporto rispetto alla questione dell'abitare, intesa non soltanto come "casa", ma anche rispetto ad altri elementi in grado di incidere sull'inclusione (scuola, lavoro, ecc.). Per questo il monitoraggio dei progetti rappresenta non solo la misurazione della loro efficacia rispetto alla Strategia nazionale, ma anche uno strumento per seguire il percorso di inclusione e fornire spunti per la valutazione del grado di inclusione delle persone beneficiarie. In quest'ottica il monitoraggio dei progetti potrebbe costituire una base informativa che, in una prospettiva di lungo periodo, dovrebbe esaurirsi nel tempo proporzionalmente al successo dei percorsi di fuoriuscita dagli insediamenti.

Il monitoraggio o la valutazione dei progetti di transizione abitativa risulta essere una pratica generalizzata in 85 progetti su 89 (risposte valide). Ben 82 progetti tra quelli analizzati, prevedono un'azione di monitoraggio a cadenza annuale o più ravvicinata. Il monitoraggio è occasionale solo per due progetti, e biennale per un progetto³.

3.5 Partnership dei progetti

Riguardo alla presenza di eventuali partnership, per circa due terzi dei progetti (55 progetti su 89) è prevista la collaborazione con: enti del Terzo settore (42 progetti), Servizi sociali (tre progetti), Enti e aziende pubbliche (sei progetti), altro tipo di partner (cinque progetti) (Figura 3.3).

Figura 3.3 Partner dei progetti di transizione abitativa - Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

L'idea di "fare rete" sembra dunque essere ormai presente anche nel campo della progettazione sociale rivolta all'inclusione delle popolazioni Rsc. La costruzione e la gestione di progetti "in partnership" sembra garantire maggiore efficacia nella gestione di realtà molto complesse, che richiedono quindi la partecipazione di competenze, ruoli e organismi diversi. È ormai presente in diversi campi della programmazione pubblica e della progettazione sociale. In particolare, la sinergia tra amministrazioni locali e soggetti del terzo settore (40 progetti hanno visto questa forma di collaborazione) permette di disegnare progetti più aderenti alle specifiche esigenze della popolazione coinvolta.

³ Il progetto è stato realizzato a Bolzano, avviato nel 2012 e chiuso nel 2013.

3.6 Problematiche nell'individuazione dei beneficiari

L'individuazione dei beneficiari dei progetti di transizione abitativa costituisce una fase particolarmente delicata ai fini dell'implementazione dei progetti.

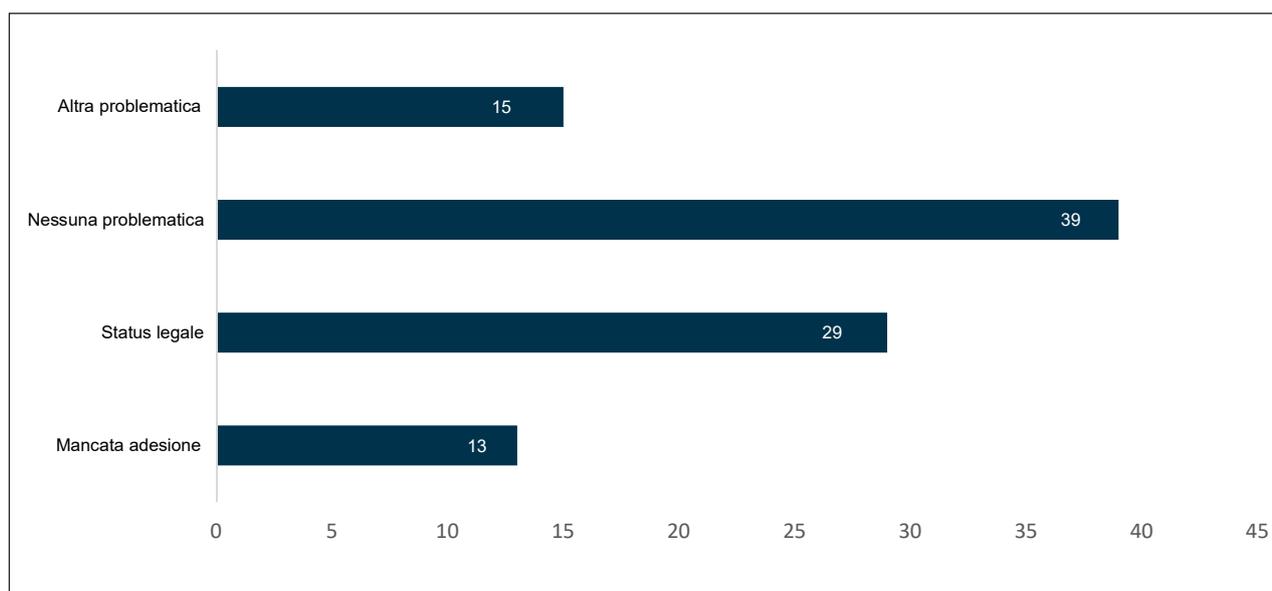
Nel questionario era presente un quesito sulle eventuali problematiche emerse in tale fase, le modalità di risposta (*multiresponse*) previste erano le seguenti: problematiche legate allo status legale; mancata adesione al progetto; nessuna problematica; altra problematica (Figura 3.4).

In base alle risposte fornite dai comuni, la problematica prevalente nell'individuazione dei beneficiari riguarda lo status legale (documenti personali scaduti/ in corso di rinnovo, etc.): tale problematica è stata riscontrata in circa un terzo dei progetti (29 progetti su 89, riferiti a 399 famiglie beneficiarie corrispondenti al 29,7 per cento del totale delle famiglie beneficiarie). Si tratta, soprattutto, di progetti localizzati in Toscana (17 progetti, di cui 16 a Sesto Fiorentino e uno a Firenze), Piemonte (tre progetti: due progetti a Moncalieri e un progetto a Chieri), e Lazio (tre progetti, a Roma).

Il problema della mancata adesione al progetto da parte dei potenziali beneficiari riguarda, invece, circa un progetto su dieci (13 su 89, riguardanti 603 nuclei familiari pari al 44,9 per cento del totale delle famiglie beneficiarie). Si tratta anzitutto di progetti localizzati nel Lazio (tre progetti a Roma), Piemonte (un progetto a Torino e un progetto a Chieri), Toscana (un progetto a Pisa e un progetto a Lucca), Veneto (due progetti a Padova).

Infine, non è stata riscontrata nessuna problematica nell'individuazione dei beneficiari per oltre due quinti dei progetti (39 su 89, riferiti a 325 nuclei familiari pari al 24,2 per cento del complesso delle famiglie beneficiarie). La maggior parte di tali progetti è localizzato in Trentino-Alto Adige (16 progetti nella provincia autonoma di Trento e uno in quella di Bolzano), Veneto (cinque progetti) e Lombardia (tre progetti).

Figura 3.4 Problemi nell'individuazione dei beneficiari - Anno 2019 (valori assoluti)



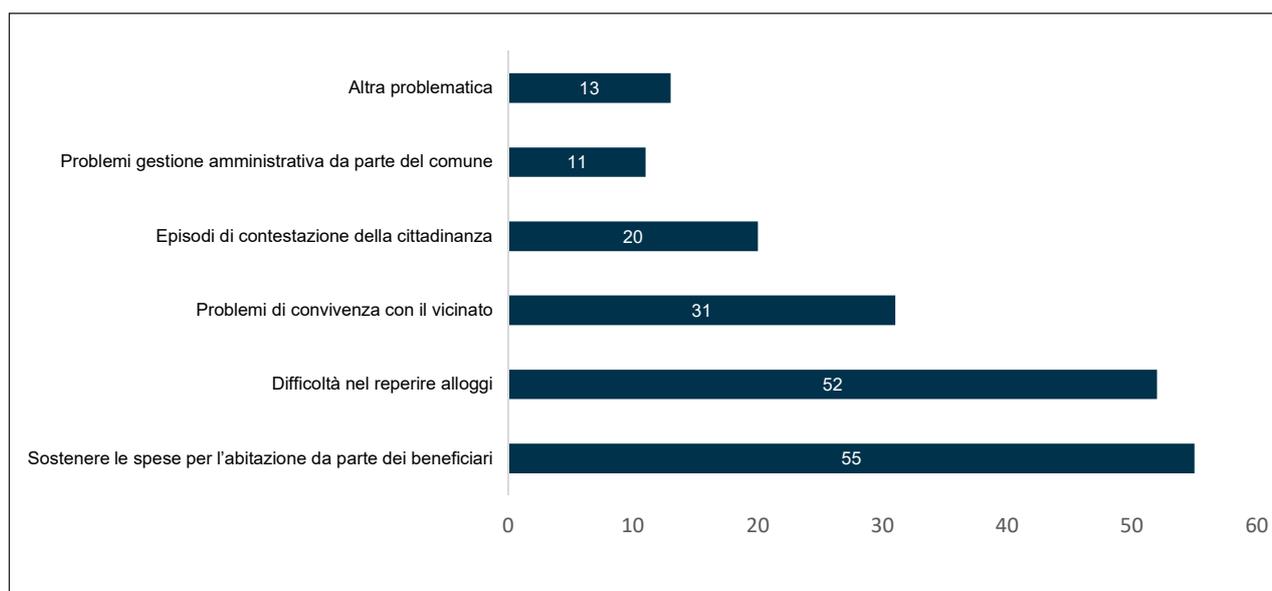
Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

3.7 Problematiche nella gestione operativa dei progetti

Nel questionario era previsto anche un quesito sulle principali difficoltà emerse durante la gestione operativa dei progetti di transizione abitativa Rsc. Le modalità di risposta previste (multiresponse) riguardavano: difficoltà nel reperire gli alloggi da destinare ai progetti; difficoltà a sostenere le spese dell'abitazione da parte dei beneficiari (canone d'affitto, utenze ecc.); problemi di convivenza con il vicinato; episodi di contestazione da parte della cittadinanza; problemi relativi alla gestione del progetto da parte del comune; eventuali altre problematiche con la possibilità di specificarle.

In base ai dati raccolti, i problemi prevalenti riguardano la difficoltà nel reperire alloggi e il difficile raggiungimento dell'autonomia economica da parte dei beneficiari dei progetti. Gli ostacoli nel reperire gli alloggi da destinare ai progetti e le difficoltà nel sostenere le spese per l'abitazione (canone d'affitto, utenze etc.) da parte dei beneficiari costituiscono infatti un problema nella realizzazione di quasi due terzi dei progetti. (Figura 3.5). La difficoltà nel corrispondere le spese correnti per l'alloggio, evidenzia la necessità di progetti integrati accompagnati da interventi a sostegno dell'inserimento professionale.

Figura 3.5 Problemi nella gestione operativa del progetto - Anno 2019 (valori assoluti)



Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

Le altre problematiche frequentemente riscontrate riguardano i problemi di convivenza con il vicinato, i quali caratterizzano circa un terzo dei progetti (31 progetti su 89), e gli episodi di contestazione da parte della cittadinanza emersi in oltre un quinto dei progetti (20 progetti su 89). Come noto, i problemi di convivenza con il vicinato e gli episodi di contestazione da parte della cittadinanza (Prospetti 3.2, 3.3) portano spesso alla luce la particolare fragilità di alcuni contesti sociali e richiedono azioni mirate a supporto dei progetti di transizione abitativa Rsc.

Problemi relativi alla gestione amministrativa da parte del comune sono stati riscontrati in circa un progetto su dieci. Infine, nella modalità "altro" (13 progetti) sono emerse considerazioni eterogenee difficilmente classificabili.

Prospetto 3.2 Progetti di transizione abitativa Rsc per presenza di problemi di convivenza con il vicinato, per comune, provincia e regione - Anno 2019 (valori assoluti)

Comune	Provincia	Regione	Progetti
Alghero	Sassari	Sardegna	2
Bassano del Grappa	Vicenza	Veneto	1
Beinasco	Torino	Piemonte	1
Bolzano	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Cagliari	Sassari	Sardegna	2
Casalecchio di Reno	Bologna	Emilia-Romagna	1
Chiari	Brescia	Lombardia	2
Chieri	Torino	Piemonte	1
Faenza	Bologna	Emilia-Romagna	1
Lucca	Lucca	Toscana	1
Merano	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Moncalieri	Torino	Piemonte	2
Olbia	Sassari	Sardegna	1
Padova	Vicenza	Veneto	1
Parma	Bologna	Emilia-Romagna	1
Piossasco	Torino	Piemonte	1
Rimini	Bologna	Emilia-Romagna	1
Roma	Roma	Lazio	1
Rovereto	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
San Lazzaro di Savena	Bologna	Emilia-Romagna	3
Segrate	Brescia	Lombardia	1
Sesto Fiorentino	Lucca	Toscana	1
Siracusa	Siracusa	Sicilia	1
Trento	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Vicenza	Vicenza	Veneto	1
ITALIA	-	-	31

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati si riferiscono alle risposte pervenute nelle schede dettagliate sui progetti, compilate per 89 progetti su 96 complessivi.

Dove la problematica prevalente è la difficoltà a reperire alloggi, sono emersi congiuntamente (in 29 progetti su 89) problemi legati al difficile raggiungimento dell'autonomia economica da parte dei beneficiari. Inoltre, problemi di convivenza con il vicinato si verificano insieme alle due precedenti problematiche in un sesto dei progetti (14 progetti).

Infine, in otto progetti⁴ si evidenziano in aggiunta alle tre precedenti problematiche anche episodi di contestazione da parte della cittadinanza.

Nel questionario era prevista anche una domanda sul costo complessivo per ciascun progetto di transizione abitativa. Tali informazioni, tuttavia, sono risultate spesso mancanti o incomplete.

⁴ Si tratta di progetti localizzati nei comuni di: Cagliari, Rimini, Faenza, Moncalieri, Trento e Bassano del Grappa con un progetto ciascuno, e di Alghero con due progetti.

Prospetto 3.3 Progetti di transizione abitativa Rsc per presenza di episodi di contestazione, per comune, provincia e regione - Anno 2019 (valori assoluti)

Comune	Provincia	Regione	Progetti
Alghero	Sassari	Sardegna	2
Bassano del Grappa	Vicenza	Veneto	1
Beinasco	Torino	Piemonte	1
Bologna	Bologna	Emilia-Romagna	1
Cagliari	Cagliari	Sardegna	1
Chiari	Brescia	Lombardia	2
Chieri	Torino	Piemonte	1
Crotone	Crotone	Calabria	1
Faenza	Ravenna	Emilia-Romagna	1
Merano	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Moncalieri	Torino	Piemonte	2
Olbia	Sassari	Sardegna	1
Padova	Padova	Veneto	2
Rimini	Rimini	Emilia-Romagna	1
Roma	Roma	Lazio	1
Trento	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
ITALIA	-	-	20

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

3.8 Note sulla complessità delle transizioni abitative

Anche se la valutazione dell'esito o della conduzione dei progetti di transizione abitativa non è l'oggetto di questa ricerca, che intende solo fornire un quadro il più possibile esaustivo delle politiche e delle azioni intraprese dai comuni nella direzione del compimento della Strategia nazionale, i dati emersi si prestano a delle ipotesi di lettura dell'impianto organizzativo dei progetti di transizione e quindi della loro aderenza alle indicazioni contenute nella Strategia nazionale.

Questa analisi può essere effettuata attraverso alcuni indicatori - come la presenza di misure di accompagnamento, l'equa dislocazione sul territorio, la sinergia con altri attori non istituzionali - considerando però che la presenza di tali indicatori non è necessariamente sinonimo di successo del progetto. Analogamente, il numero di persone transitate o la chiusura di un insediamento, non costituiscono di per sé (in assenza di altre informazioni di contesto) necessariamente una evidenza del buon esito dei progetti. A tal fine si rende necessario, invece, un follow-up che tracci le traiettorie abitative a distanza di tempo.

Un elemento chiave per analizzare le transizioni abitative nella loro complessità è la considerazione che l'abitare deve essere considerato nella sua accezione più ampia, quindi in relazione a molteplici dimensioni della sfera sociale. Il percorso di uscita dall'insediamento è un cammino molto complesso e non si esaurisce nel momento dell'uscita dall'insediamento verso forme abitative stabili, o nella decisione da parte della famiglia di intraprendere questa strada, ma, nella maggior parte dei casi, prevede un iter articolato ed integrato. Nella fase di progettazione di gestione dei progetti di transizione abitativa, è essenziale considerare che l'abitare è interrelato ai temi del lavoro, della scolarizzazione, dei rapporti con il vicinato. Risulta pertanto fondamentale l'integrazione e il coordinamento delle azioni svolte sul territorio, affinché si generi un circolo virtuoso che porti ad azioni inclusive e ad una integrazione fruttuosa. Soluzioni diversificate e complementari possono coesistere e concorrere all'inclusione e integrazione delle famiglie Rsc

sul territorio. In base ai dati raccolti, alcuni progetti hanno infatti previsto azioni in ambiti diversificati, secondo tempistiche sequenziali o simultanee, a seconda delle problematiche individuate (per es. interventi a sostegno della regolarizzazione dei documenti di soggiorno prima della transizione abitativa, oppure interventi volti alla scolarizzazione dei minori, insieme all'avviamento al lavoro degli adulti).

L'approccio integrato alla transizione abitativa può rappresentare un valido indicatore anche della conoscenza delle specificità e delle esigenze dei beneficiari, che in base a logiche familiari o culturali necessitano di proposte diversificate, in grado di agevolare l'inclusione sociale e abitativa. Anche la valutazione delle possibilità di accoglienza del territorio e del suo tessuto sociale incidono sulle soluzioni individuate e conseguentemente sulla prevenzione della segregazione spaziale e sociale.

Rimarcando che nessuna formula garantisce una modalità di successo di inclusione socio-abitativa o un modello di transizione più valido di altri, una possibile 'buona prassi' a livello di struttura dei progetti di transizione può essere individuata nella sinergia tra azioni in diversi ambiti, ma anche tra le istituzioni e il terzo settore. Uno degli obiettivi specifici della Strategia nazionale è infatti quello di "favorire politiche integrate di cooperazione interistituzionale per l'offerta abitativa rivolta a Rsc". La pluralità di politiche sul territorio, se abbinate alla valorizzazione degli strumenti di accompagnamento e alla flessibilità e personalizzazione dei percorsi di inclusione, possono infatti innescare un meccanismo di integrazione e collaborazione efficace, anche se complicato dal punto di vista organizzativo laddove vi sia in presenza di un contesto di riferimento difficile con numerosi attori coinvolti.

Sposare questa dimensione complessa dell'abitare vuol dire riconoscere che il tema abitativo oltrepassa i confini del tema della casa *stricto sensu*, ma deve essere interpretato nella più ampia cornice dei bisogni sociali e di welfare.

CAPITOLO 4

GLI INSEDIAMENTI ROM, SINTI E CAMINANTI¹

4.1 Strategie volte al superamento degli insediamenti

Uno dei punti fondamentali della Strategia nazionale di inclusione è la rimozione delle discriminazioni nell'accesso alla casa. Il diritto a standard abitativi adeguati è garanzia di inclusione e partecipazione alla vita economica e sociale ed è una componente fondamentale del diritto a uno standard di vita adeguato, come sottolineato più volte dalle *Special rapporteur* delle Nazioni unite per il diritto all'adequate housing².

Muovendo da queste considerazioni, l'uscita dalle situazioni di disagio abitativo estremo, non compatibili con gli standard di dignità, dovrebbe essere prioritaria per tutte le amministrazioni comunali. Tali amministrazioni si trovano ad affrontare la questione degli insediamenti, avendo a disposizione molteplici soluzioni alternative che permettono di superare le logiche emergenziali, nel rispetto delle risorse a disposizione, del principio di non discriminazione, dell'unità familiare e della legalità amministrativa. Nonostante queste premesse, dall'indagine sui comuni con popolazione residente pari o oltre 15 mila abitanti, emerge che ben 83 comuni su un totale di 635 comuni rispondenti (che hanno completato il questionario), non hanno mai attivato progetti di transizione, benché siano presenti insediamenti sul territorio comunale. Sono dunque 192 gli insediamenti che al momento dell'indagine non risultavano interessati da progetti di transizione abitativa (Prospetto 4.1). Tra questi, ben 39 sono insediamenti esistenti da oltre dieci anni (Prospetto 4.2).

Prospetto 4.1 Comuni che attualmente registrano insediamenti sul territorio e non hanno mai attivato progetti di transizione - Anno 2019 (valori assoluti)

Regioni	Numero comuni	Numero insediamenti Rsc
Lombardia	21	62
Piemonte	16	40
Campania	5	27
Veneto	9	13
Toscana	6	12
Puglia	5	9
Emilia-Romagna	7	7
Umbria	1	5
Sardegna	3	3
Calabria	2	3
Friuli-Venezia Giulia	1	3
Sicilia	2	2
Trentino-Alto Adige/Südtirol	2	2
Bolzano/Bozen	1	1
Trento	1	1
Lazio	1	2
Liguria	1	1
Marche	1	1
Nord-ovest	38	103
Nord-est	19	25
Centro	9	20
Sud	12	39
Isole	5	5
ITALIA	83	192

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

¹ Il capitolo è stato scritto da Nadia Nur.

² I rapporti annuali delle *Special rapporteur* delle Nazioni Unite sono reperibili online: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/AnnualReports.aspx>.

Prospetto 4.2 Comuni con insediamenti che esistono da oltre 10 anni, che non hanno mai realizzato progetti di transizione abitativa - Anno 2019 (valori assoluti)

Comuni	Province	Regioni	N.insediamenti >10 anni
Orbassano	Torino	Piemonte	5
Foligno	Perugia	Umbria	3
Vinovo	Torino	Piemonte	3
Montebelluna	Treviso	Veneto	3
Romano di Lombardia	Bergamo	Lombardia	2
Camaione	Lucca	Toscana	2
Castiglione delle Stiviere	Mantova	Lombardia	2
Garbagnate Milanese	Milano	Lombardia	2
Carmagnola	Torino	Piemonte	2
Corato	Bari	Puglia	1
Palazzolo sull'Oglio	Brescia	Lombardia	1
Paderno Dugnano	Milano	Lombardia	1
Senago	Milano	Lombardia	1
Concorezzo	Monza e della Brianza	Lombardia	1
Desio	Monza e della Brianza	Lombardia	1
Caivano	Napoli	Campania	1
Casoria	Napoli	Campania	1
Oristano	Oristano	Sardegna	1
Pesaro	Pesaro e Urbino	Marche	1
Pontedera	Pisa	Toscana	1
Gioia Tauro	Reggio di Calabria	Calabria	1
Chivasso	Torino	Piemonte	1
Rivalta di Torino	Torino	Piemonte	1
Montecchio Maggiore	Vicenza	Veneto	1
ITALIA	-	-	39

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

Il numero di progetti rispetto al numero di insediamenti presenti sul territorio è ancora esiguo; questo segnale può essere un indicatore delle difficoltà incontrate da parte delle amministrazioni comunali verso l'implementazione di politiche volte al superamento degli insediamenti. A fronte di 373 insediamenti Rsc rilevati sul territorio, si contano 96 progetti di transizione³, che comunque interessano solo una parte della popolazione presente negli insediamenti. Va sottolineato, inoltre, che il numero degli insediamenti rilevati è sottostimato, in quanto molti comuni non sono stati in grado di fornire informazioni sugli insediamenti informali, e che alcuni dati sono stati forniti in maniera incompleta. Sulla base delle informazioni rilevate, gli insediamenti Rsc risultano presenti in 17 regioni su 21 (non sono rappresentate Abruzzo, Basilicata, Molise e Valle d'Aosta).

Su 196 comuni rispondenti che hanno dichiarato di avere insediamenti monoetnici Rsc sul proprio territorio, 42 hanno avviato progetti di transizione (Prospetto 4.3).

³ Attuati dopo il 2012.

Prospetto 4.3 Progetti di transizione abitativa Rsc e insediamenti Rsc per regione - Anno 2019 (valori assoluti)

Regioni	comuni con progetti dal 2012	N. progetti	comuni con insediamenti	N. insediamenti Rsc
Emilia-Romagna	7	10	17	86
Lombardia	5	6	28	80
Piemonte	5	14	19	55
Veneto	5	8	15	34
Campania	1	2	6	33
<i>Toscana</i>	5	22	11	20
<i>Lazio</i>	1	4	2	17
Puglia	1	1	6	10
Trentino - Alto Adige/ <i>Südtirol</i>	4	18	3	10
<i>Bolzano/Bozen</i>	2	2	1	1
<i>Trento</i>	2	16	2	9
Sardegna	4	6	7	7
Calabria	1	1	4	6
Friuli-Venezia Giulia	1	1	2	6
Umbria	0	0	1	5
Sicilia	2	3	2	2
Liguria	0	0	1	1
Marche	0	0	1	1
Abruzzo	0	0	0	0
<i>Basilicata</i>	0	0	0	0
<i>Molise</i>	0	0	0	0
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0	0	0	0
Nord-ovest	10	20	48	136
Nord-est	17	37	37	136
Centro	6	26	15	43
Sud	3	4	16	49
Isole	6	9	9	9
ITALIA	42	96	125	373

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

4.2 Caratteristiche e distribuzione degli insediamenti

Benché la distribuzione territoriale e la presenza delle persone negli insediamenti non fossero il focus dell'indagine, queste informazioni sono state ritenute utili ai fini della conoscenza dell'universo di riferimento delle fasi successive dell'indagine. Lunghi dal costituire un quadro completo della situazione degli insediamenti, peraltro soggetta a variabilità, esse offrono una fotografia che mette in evidenza come una questione considerata emergenziale nella maggior parte delle azioni politiche sia divenuta di fatto una questione strutturale. Gli insediamenti Rsc sono de facto parte integrante e stabile del tessuto urbano e sociale di molti comuni, benché, come più volte sottolineato in ambito europeo, costituiscano una violazione del diritto umano fondamentale e costituzionale all'abitazione nonché una forma di ghettizzazione e marginalizzazione, come affermato dalla sentenza del Tribunale di Roma del 2015⁴, che conferma l'illegittimità di tali politiche abitative adottate nei confronti delle popolazioni Rom residenti nel campo della Barbuta. Tale sentenza con-

4 Tribunale di Roma, II Sezione Civile. 2015. Ordinanza nel procedimento iscritto al n. 1705/2012 del R.G.A.C. <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/06/Ordinanza-La-Barbuta.pdf> (9 ottobre 2020).

sidera discriminatorio, in virtù dell'articolo 43 del testo unico sull'immigrazione, destinare soluzioni abitative di grandi dimensioni a un unico gruppo etnico e sottolinea il carattere non emergenziale, ma permanente di tale soluzione abitativa. Il cuore del problema è trasversale quindi all'abitare stesso e all'eticizzazione del diritto all'abitare.

Le informazioni relative agli insediamenti vanno lette considerando l'eterogeneità delle modalità di raccolta dei dati da parte dei comuni o delle associazioni.

Nel questionario, la domanda sulle modalità di rilevazione delle informazioni sugli insediamenti era di tipo *multiresponse*, ossia prevedeva la possibilità di scegliere più opzioni tra quelle proposte, considerando che vi è la possibilità che lo stesso comune effettui un monitoraggio diversificato per ogni insediamento. Su 146 insediamenti vengono effettuate rilevazioni statistiche, mentre su 64 vengono effettuate delle stime; mentre 69 insediamenti non vengono sottoposti a nessun tipo di indagine (per un totale di 277 risposte pervenute).

In 96 insediamenti la raccolta di informazioni è annuale o più frequente di annuale, in 18 casi è biennale, in 38 insediamenti avviene in modo occasionale.

In 177 insediamenti la raccolta dei dati viene effettuata direttamente dal Comune; in nessun caso, tra quelli rilevati, viene effettuata da associazioni-organizzazioni Rsc, in due casi viene realizzata da associazioni -organizzazioni pro-Rom, in un caso da Caritas e in due insediamenti dalla Croce Rossa.

Sono 373 gli insediamenti dichiarati da 126 comuni (Prospetto 4.4). Nel totale rientrano sia gli insediamenti formali, riconosciuti e tollerati, sia quelli informali⁵.

In base ai dati raccolti, quasi la metà degli insediamenti risulta non autorizzato o spontaneo. Gli insediamenti autorizzati o riconosciuti sono, invece, 144 su 279.

⁵ Il numero di insediamenti informali è da ritenersi sottostimato in quanto non tutti i comuni sono in possesso di dati aggiornati, rilevati o stimati, su questa fattispecie.

Prospetto 4.4 Insediamenti Rsc per comune, provincia, regione - Anno 2019 (valori assoluti) (a)

Comune	Provincia	Regione	Insediamenti
Reggio nell'Emilia	Reggio nell'Emilia	Emilia-Romagna	26
Scafati	Salerno	Campania	20
Modena	Modena	Emilia-Romagna	19
Bologna	Bologna	Emilia-Romagna	15
Roma	Roma	Lazio	15
Brugherio	Monza e della Brianza	Lombardia	13
Busto Arsizio	Varese	Lombardia	12
Padova	Padova	Veneto	12
Romano di Lombardia	Bergamo	Lombardia	10
Parma	Parma	Emilia-Romagna	9
Rivalta di Torino	Torino	Piemonte	9
Milano	Milano	Lombardia	8
Trento	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	8
Piossasco	Torino	Piemonte	7
Napoli	Napoli	Campania	6
Orbassano	Torino	Piemonte	6
Foligno	Perugia	Umbria	5
Seveso	Monza e della Brianza	Lombardia	5
Torino	Torino	Piemonte	5
Bari	Bari	Puglia	4
Corbetta	Milano	Lombardia	4
Galliate	Novara	Piemonte	4
Prato	Prato	Toscana	4
Asti	Asti	Piemonte	3
Carmagnola	Torino	Piemonte	3
Montebelluna	Treviso	Veneto	3
Pisa	Pisa	Toscana	3
Pistoia	Pistoia	Toscana	3
Santa Maria Capua Vetere	Caserta	Campania	3
Treviso	Treviso	Veneto	3
Trieste	Trieste	Friuli-Venezia Giulia	3
Udine	Udine	Friuli-Venezia Giulia	3
Verona	Verona	Veneto	3
Vinovo	Torino	Piemonte	3
Bitonto	Bari	Puglia	2
Brescia	Brescia	Lombardia	2
Caivano	Napoli	Campania	2
Camaione	Lucca	Toscana	2
Carpi	Modena	Emilia-Romagna	2
Castiglione delle Stiviere	Mantova	Lombardia	2
Chivasso	Torino	Piemonte	2
Concorezzo	Monza e della Brianza	Lombardia	2
Cosenza	Cosenza	Calabria	2
Garbagnate Milanese	Milano	Lombardia	2
Gioia Tauro	Reggio di Calabria	Calabria	2
Guastalla	Reggio nell'Emilia	Emilia-Romagna	2
Guidonia Montecelio	Roma	Lazio	2
Lucca	Lucca	Toscana	2
Mantova	Mantova	Lombardia	2
Novara	Novara	Piemonte	2
Pavia	Pavia	Lombardia	2
Piacenza	Piacenza	Emilia-Romagna	2
San Lazzaro di Savena	Bologna	Emilia-Romagna	2
Venezia	Venezia	Veneto	2
Vicenza	Vicenza	Veneto	2
Volpiano	Torino	Piemonte	2
Alba	Cuneo	Piemonte	1

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati riportati nella tabella si riferiscono esclusivamente alle informazioni fornite dai comuni che hanno risposto al questionario. Non sono da ritenersi esaustivi a causa delle mancate risposte di alcune amministrazioni comunali.

Prospetto 4.4 segue **Insedimenti Rsc per comune, provincia, regione - Anno 2019** (valori assoluti) (a)

Comune	Provincia	Regione	Insedimenti
Bagnacavallo	Ravenna	Emilia-Romagna	1
Barletta	Barletta-Andria-Trani	Puglia	1
Bellaria-Igea Marina	Rimini	Emilia-Romagna	1
Biella	Biella	Piemonte	1
Bressanone	Bolzano/Bozen	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
Buccinasco	Milano	Lombardia	1
Budrio	Bologna	Emilia-Romagna	1
Carrara	Massa-Carrara	Toscana	1
Casalmaggiore	Cremona	Lombardia	1
Casoria	Napoli	Campania	1
Castelfranco Emilia	Modena	Emilia-Romagna	1
Castelnuovo Rangone	Modena	Emilia-Romagna	1
Cerea	Verona	Veneto	1
Chieri	Torino	Piemonte	1
Cinisello Balsamo	Milano	Lombardia	1
Collegno	Torino	Piemonte	1
Corato	Bari	Puglia	1
Correggio	Reggio nell'Emilia	Emilia-Romagna	1
Cremona	Cremona	Lombardia	1
Crotone	Crotone	Calabria	1
Cuneo	Cuneo	Piemonte	1
Desio	Monza e della Brianza	Lombardia	1
Dolo	Venezia	Veneto	1
Firenze	Firenze	Toscana	1
Foggia	Foggia	Puglia	1
Giarre	Catania	Sicilia	1
Lamezia Terme	Catanzaro	Calabria	1
Lecce	Lecce	Puglia	1
Lecco	Lecco	Lombardia	1
Lentini	Siracusa	Sicilia	1
Limbate	Monza e della Brianza	Lombardia	1
Lonato del Garda	Brescia	Lombardia	1
Lugo	Ravenna	Emilia-Romagna	1
Mon serrato	Cagliari	Sardegna	1
Montecchio Maggiore	Vicenza	Veneto	1
Montemurlo	Prato	Toscana	1
Nichelino	Torino	Piemonte	1
Oderzo	Treviso	Veneto	1
Olbia	Sassari	Sardegna	1
Omegna	Verbano-Cusio-Ossola	Piemonte	1
Oristano	Oristano	Sardegna	1
Paderno Dugnano	Milano	Lombardia	1
Paese	Treviso	Veneto	1
Palazzolo sull'Oglio	Brescia	Lombardia	1
Pesaro	Pesaro e Urbino	Marche	1
Pinerolo	Torino	Piemonte	1

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati riportati nella tabella si riferiscono esclusivamente alle informazioni fornite dai comuni che hanno risposto al questionario. Non sono da ritenersi esaustivi a causa delle mancate risposte di alcune amministrazioni comunali.

Prospetto 4.4 segue **Insediamanti Rsc per comune, provincia, regione - Anno 2019** (valori assoluti) (a)

Comune	Provincia	Regione	Insediamanti
Ponsacco	Pisa	Toscana	1
Pontecagnano Faiano	Salerno	Campania	1
Pontedera	Pisa	Toscana	1
Porto Torres	Sassari	Sardegna	1
Portogruaro	Venezia	Veneto	1
Ravenna	Ravenna	Emilia-Romagna	1
Rimini	Rimini	Emilia-Romagna	1
Riva del Garda	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1
San Bonifacio	Verona	Veneto	1
Santa Maria di Sala	Venezia	Veneto	1
Saronno	Varese	Lombardia	1
Sassari	Sassari	Sardegna	1
Savona	Savona	Liguria	1
Selargius	Cagliari	Sardegna	1
Senago	Milano	Lombardia	1
Seriate	Bergamo	Lombardia	1
Sesto Fiorentino	Firenze	Toscana	1
Sestu	Cagliari	Sardegna	1
Tortona	Alessandria	Piemonte	1
Treviglio	Bergamo	Lombardia	1
Varese	Varese	Lombardia	1
Villafranca di Verona	Verona	Veneto	1
Voghera	Pavia	Lombardia	1
ITALIA	-	-	373

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati riportati nella tabella si riferiscono esclusivamente alle informazioni fornite dai comuni che hanno risposto al questionario. Non sono da ritenersi esaustivi a causa delle mancate risposte di alcune amministrazioni comunali.

Prospetto 4.5 **Insediamanti per tipologia - Anno 2019** (valori assoluti e percentuali)

Tipologia insediamento	v.a.	%
Autorizzato/riconosciuto	144	51,6
Non autorizzato/spontaneo	135	48,4
Totale insediamenti	279	100

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

Nonostante alcuni comuni non abbiano potuto fornire risposta circa la presenza di persone residenti negli insediamenti, il dato rilevato offre un quadro abbastanza chiaro della situazione di disagio abitativo delle comunità Rsc. Oltre 14 mila persone risultano presenti in 222 insediamenti (Prospetto 4.6). Oltretutto, questo dato è da ritenersi incompleto perché non tutti i comuni sono in possesso di informazioni aggiornate o complete sulla popolazione negli insediamenti. Inoltre, il dato sugli insediamenti informali, anche se di lungo corso, è estremamente variabile nel tempo.

Prospetto 4.6 Presenza di persone negli insediamenti e insediamenti, per comune provincia e regione - Anno 2019 (valori assoluti) (a)

Comune	Provincia	Regione	Insedimenti (a)	Persone dichiarate presenti negli insediamenti
Roma	Roma	Lazio	15	3.032
Napoli	Napoli	Campania	6	1.560
Torino	Torino	Piemonte	5	820
Reggio nell'Emilia	Reggio nell'Emilia	Emilia-Romagna	24	771
Milano	Milano	Lombardia	3	470
Pavia	Pavia	Lombardia	2	398
Gioia Tauro	Reggio di Calabria	Calabria	2	392
Asti	Asti	Piemonte	3	381
Verona	Verona	Veneto	3	302
Foggia	Foggia	Puglia	1	300
Olbia	Sassari	Sardegna	1	250
Ponsacco	Pisa	Toscana	1	245
Lecce	Lecce	Puglia	1	243
Bari	Bari	Puglia	4	223
Prato	Prato	Toscana	3	220
Bologna	Bologna	Emilia-Romagna	3	210
Carmagnola	Torino	Piemonte	3	195
Pinerolo	Torino	Piemonte	1	182
Firenze	Firenze	Toscana	1	181
Pisa	Pisa	Toscana	3	171
Tortona	Alessandria	Piemonte	1	157
Guidonia Montecelio	Roma	Lazio	2	150
Padova	Padova	Veneto	3	144
Pistoia	Pistoia	Toscana	3	134
Sassari	Sassari	Sardegna	1	134
Busto Arsizio	Varese	Lombardia	12	131
Trento	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	8	131
Orbassano	Torino	Piemonte	6	124
Collegno	Torino	Piemonte	1	120
Selargius	Cagliari	Sardegna	1	112
Voghera	Pavia	Lombardia	1	107
Venezia	Venezia	Veneto	2	106
Mantova	Mantova	Lombardia	1	105
Rivalta di Torino	Torino	Piemonte	9	103
Piacenza	Piacenza	Emilia-Romagna	2	95
Carpi	Modena	Emilia-Romagna	2	93
Buccinasco	Milano	Lombardia	1	90
San Lazzaro di Savena	Bologna	Emilia-Romagna	2	87
Parma	Parma	Emilia-Romagna	9	86
Romano di Lombardia	Bergamo	Lombardia	3	85
Vicenza	Vicenza	Veneto	2	83
Casoria	Napoli	Campania	1	80

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati si riferiscono agli insediamenti per i quali sono stati forniti dati sulle presenze.

Prospetto 4.6 segue **Presenza di persone negli insediamenti e insediamenti, per comune provincia e regione - Anno 2019 (valori assoluti) (a)**

Comune	Provincia	Regione	Insedimenti (a)	Persone dichiarate presenti negli insediamenti
Saronno	Varese	Lombardia	1	80
Lucca	Lucca	Toscana	2	78
Caivano	Napoli	Campania	2	77
Udine	Udine	Friuli-Venezia Giulia	3	73
Seveso	Monza e della Brianza	Lombardia	5	71
Casalmaggiore	Cremona	Lombardia	1	70
Alba	Cuneo	Piemonte	1	66
Modena	Modena	Emilia-Romagna	3	65
Montebelluna	Treviso	Veneto	3	65
Novara	Novara	Piemonte	2	56
Correggio	Reggio nell'Emilia	Emilia-Romagna	1	53
Castelnuovo Rangone	Modena	Emilia-Romagna	1	52
Biella	Biella	Piemonte	1	50
Carrara	Massa-Carrara	Toscana	1	50
Piossasco	Torino	Piemonte	3	50
Treviglio	Bergamo	Lombardia	1	49
Guastalla	Reggio nell'Emilia	Emilia-Romagna	2	46
Lecco	Lecco	Lombardia	1	43
Bagnacavallo	Ravenna	Emilia-Romagna	1	42
Lugo	Ravenna	Emilia-Romagna	1	40
Monserrato	Cagliari	Sardegna	1	35
Rimini	Rimini	Emilia-Romagna	1	34
Budrio	Bologna	Emilia-Romagna	1	33
Cremona	Cremona	Lombardia	1	33
Galliate	Novara	Piemonte	4	33
Oderzo	Treviso	Veneto	1	33
Montemurlo	Prato	Toscana	1	32
Porto Torres	Sassari	Sardegna	1	30
Santa Maria di Sala	Venezia	Veneto	1	30
Cerea	Verona	Veneto	1	27
Oristano	Oristano	Sardegna	1	27
Varese	Varese	Lombardia	1	26
Corato	Bari	Puglia	1	23
Castelfranco Emilia	Modena	Emilia-Romagna	1	22
Ravenna	Ravenna	Emilia-Romagna	1	22
Nichelino	Torino	Piemonte	1	20
Barletta	Barletta-Andria-Trani	Puglia	1	17
Riva del Garda	Trento	Trentino-Alto Adige/Südtirol	1	15
Concorezzo	Monza e della Brianza	Lombardia	2	13
Desio	Monza e della Brianza	Lombardia	1	13
Omegna	Verbano-Cusio-Ossola	Piemonte	1	12
Sesto Fiorentino	Firenze	Toscana	1	10
Pesaro	Pesaro e Urbino	Marche	1	8
Chivasso	Torino	Piemonte	1	4
ITALIA	-	-	222	14.731

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) I dati si riferiscono agli insediamenti per i quali sono stati forniti dati sulle presenze.

4.3 Permanenza degli insediamenti sul territorio

Ben il 73 per cento sul totale degli insediamenti dichiarati esiste da oltre 10 anni, e quasi il 17 per cento esiste da 5-10 anni. Di minore entità sono le percentuali di insediamenti più recenti: 13 insediamenti insistono sul territorio da 2-5 anni, dieci insediamenti da uno o due anni, e solo quattro esistono da meno di un anno.

Ben 122 insediamenti autorizzati/riconosciuti su 144 sono definibili come 'storici', poiché insistono sul territorio comunale da oltre dieci anni. Questo dato mette in evidenza un'anomala gestione delle politiche pubbliche, ancor più marcata se si considerano gli insediamenti spontanei e non autorizzati. Di questi infatti, 83 su 135 esistono da più di 10 anni, e 27 esistono da cinque-dieci anni (Prospetto 4.7). I dati confermano come l'insediamento, da soluzione abitativa emergenziale e temporanea, si trasformi spesso in una condizione stabile. Anche nei casi in cui l'insediamento nasce come produzione informale e spontanea dello spazio urbano, spesso diviene una forma consolidata dell'abitare. Come emerge anche dalla letteratura, la presenza di insediamenti di lungo corso è un indicatore di una carenza di politiche pubbliche mirate, che rischia di mantenere uno "stato di eccezione" (Agamben 2003) permanente paradossalmente legalizzata. Giorgio Agamben, nella sua riflessione più generale sui 'campi', ripresa anche da Leonardo Piasere (Piasere 2006) sottolineava come un 'campo' non fosse altro che un luogo in cui la legge si autosospende: "un pezzo di territorio che viene posto fuori dell'ordinamento giuridico normale" (Agamben 1996, pp 35-41), ma anche "uno spazio che si apre quando lo stato di eccezione comincia a diventare la regola" (ibidem).

Prospetto 4.7 Anni di esistenza degli insediamenti sul territorio - Anno 2019 (valori assoluti e percentuali)

Esistenza sul territorio	v.a.	%
Meno di un anno	4	1,4
Da 1 a 2 anni	10	3,6
Da 2 a 5 anni	13	4,7
Da 5 a 10 anni	47	16,8
Oltre 10 anni	205	73,5
Totale insediamenti (a)	279	100

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

(a) Il dato si riferisce alle risposte pervenute alla domanda sugli anni di insistenza sul territorio, 279 risposte su 373 insediamenti.

Anche la stessa nozione di 'insediamento tollerato/riconosciuto' sottende all'esistenza e al mantenimento di 'spazi grigi' (Yiftachel 2009), sospesi tra legalità e illegalità, tra stigmatizzazione e tolleranza, che andranno comunque contestualizzati maggiormente in un quadro normativo e integrativo.

Prospetto 4.8 Esistenza sul territorio per tipologia di insediamento - Anno 2019 (valori assoluti)

Esistenza sul territorio	Tipologia di insediamento	
	Autorizzato/riconosciuto	Non autorizzato/spontaneo
Meno di un anno	0	4
Da 1 a 2 anni	1	9
Da 2 a 5 anni	1	12
Da 5 a 10 anni	20	27
Oltre 10 anni	122	83
Totale	144	135

Fonte: Istat, Indagine sui progetti di transizione abitativa Rsc

CONCLUSIONI¹

Il filone di studi e analisi statistiche sulla discriminazione abitativa in Europa risente del fatto che in molti paesi europei nell'ambito del Censimento della popolazione e delle abitazioni non vengono raccolte informazioni in merito all'appartenenza etnica (Silver e Danielowski 2019).

Il diritto universale ad un alloggio adeguato è sancito da dichiarazioni e trattati internazionali sui diritti umani e in Europa trova fondamento nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 25) e nella Carta sociale europea (art. 31 Carta sociale europea rivista).

L'abitare è alla base di ogni percorso di inclusione, come sancito anche dalla direttiva europea sulla non discriminazione (2000/43/CE) che ha stabilito il divieto di discriminazione in base all'appartenenza etnica o razziale non solo nel contesto dell'occupazione, ma anche nell'accesso al sistema di welfare e nell'accesso ai beni e ai servizi. A ciò ha corrisposto un significativo ampliamento del campo di applicazione della legge sulla non discriminazione ai sensi del diritto dell'Unione europea. Nell'ambito di tale direttiva è stato riconosciuto che per consentire agli individui di raggiungere il loro pieno potenziale nel mercato del lavoro, è parimenti essenziale garantire parità di accesso alla salute, all'istruzione e all'alloggio (Fundamental rights agency 2018).

L'indagine esplorativa sui progetti di transizione abitativa rivolti alle popolazioni Rsc svolta attraverso la tecnica Cawi (Computer assisted web interview) tra i mesi di settembre 2019 e gennaio 2020, ha consentito di comporre un quadro informativo sulla presenza di tali progetti, sulla loro consistenza e distribuzione sul territorio, sulle caratteristiche salienti e su eventuali sinergie con altri partner.

Dall'indagine condotta presso i 745 comuni campione, emerge che il 6,6 per cento dei comuni rispondenti ha realizzato o ha in corso progetti di transizione abitativa Rsc nel periodo 2012-2020.

I comuni che hanno dichiarato di aver realizzato progetti di transizione abitativa in favore delle persone Rsc nel periodo antecedente al varo della Strategia nazionale Rsc, cioè prima del 2012, sono il 4,7 per cento del totale dei comuni rispondenti.

Le regioni in cui non sono stati rilevati, tra i comuni rispondenti all'indagine, progetti di transizione abitativa Rsc nel periodo 2012-2020, sono: Valle d'Aosta, Liguria, Umbria, Abruzzo, Marche, Molise e Basilicata.

Tra i comuni rispondenti all'indagine che hanno realizzato progetti di transizione abitativa Rsc prima del 2012, è compresa una città metropolitana (Milano), mentre tra i comuni con progetti di transizione abitativa realizzati dopo il 2012 risultano comprese otto città metropolitane (Roma, Napoli, Torino, Palermo, Bologna, Firenze, Venezia e Cagliari).

I progetti di transizione abitativa realizzati o in corso nell'alveo della Strategia nazionale risultano concentrati soprattutto nelle ripartizioni geografiche del Nord e del Centro, considerando come variabili chiave sia il numero di comuni con progetti di transizione abitativa 2012-2020, sia il numero di progetti.

Circa due terzi dei comuni nei quali sono stati rilevati progetti di transizione abitativa nel periodo 2012-2020 afferiscono alle regioni: Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana ed Emilia-Romagna (27 comuni su 42 comuni complessivi). Considerando il numero di progetti, tre quarti del totale dei progetti di transizione abitativa afferisce alle regioni: Toscana, Trentino-Alto Adige, Piemonte, Veneto ed Emilia-Romagna (72 progetti su 96 totali).

¹ Le Conclusioni sono state scritte da Valeria de Martino, Vanessa Ioannoni, Nadia Nur.

Complessivamente due quinti dei progetti (36 progetti su 89) agiscono simultaneamente su tutti e quattro gli assi della Strategia nazionale, sottolineando l'importanza di intraprendere una serie di azioni e misure secondo un approccio integrato all'inclusione. Inoltre, tre quinti dei progetti di transizione abitativa (55 progetti su 89) contemplano almeno due dei quattro ambiti d'azione previsti dalla Strategia nazionale. Meno di due quinti dei progetti prevedono, invece, in via esclusiva l'ambito di azione relativo all'abitare.

Cambiando lente di osservazione e focalizzando l'attenzione sul numero di individui transitati in alloggi stabili a seguito delle attività già realizzate nei progetti di transizione abitativa, la concentrazione più elevata (superiore ai 200 individui transitati) è riscontrabile nelle regioni: Piemonte, Sardegna, Toscana Emilia-Romagna e Trentino-Alto Adige.

Considerando le maggiori criticità riscontrate nella realizzazione dei progetti, emergono anzitutto problemi nell'individuare gli alloggi da destinare ai progetti di transizione abitativa e difficoltà nel sostenere le spese per l'abitazione da parte dei beneficiari. Tali aspetti dovrebbero ricoprire un ruolo principale nella progettazione e nella realizzazione dei progetti attraverso l'individuazione di azioni multisettoriali. Altre problematiche frequentemente riscontrate riguardano i problemi di convivenza con il vicinato e gli episodi di contestazione da parte della cittadinanza. Tali problemi mettono in luce la particolare fragilità di alcuni contesti sociali e la necessità di azioni mirate a supporto dei progetti di transizione abitativa Rsc.

Uno degli elementi chiave per studiare le transizioni abitative nella loro complessità è la considerazione che l'abitare debba essere considerato nella sua accezione più articolata, in relazione a molteplici ambiti della sfera sociale. L'uscita dall'insediamento si esplica in un percorso complesso, irto di difficoltà che, nella maggior parte dei casi, necessita di strumenti di intervento e di misure integrate di accompagnamento all'abitare.

Tra gli elementi di forza dei progetti emergono in maniera significativa, la presenza di una o più misure o interventi di accompagnamento all'abitare, come ad esempio l'accompagnamento all'autonomia abitativa, la prevenzione e gestione dei conflitti con il vicinato, il sostegno alla regolarizzazione dello status legale, il contributo economico *una tantum*, il contributo economico per il pagamento del canone di locazione e il criterio dell'equa dislocazione o accoglienza diffusa sul territorio. Altri elementi caratterizzanti dei progetti di transizione abitativa Rsc 2012-2020 riguardano la presenza di attività di monitoraggio o la valutazione dei progetti e la presenza di eventuali partner in grado di comporre il quadro delle diverse competenze professionali necessarie ad un lavoro di rete reso possibile, ad esempio, dal coinvolgimento del terzo settore o dei servizi sociali.

La complessità nella gestione dei progetti di transizione abitativa, la necessità di un impianto organizzativo articolato e che investe competenze e responsabilità nei vari settori del sociale, rende sicuramente esemplari gli sforzi effettuati dai comuni nella direzione del superamento degli insediamenti. Tuttavia, permane una difficoltà delle amministrazioni comunali nel mettere in campo politiche volte al superamento degli insediamenti e alla soluzione delle situazioni di disagio abitativo estremo, evidenziata dalla permanenza di 373 insediamenti in 126 comuni. Tra questi, 192 insediamenti al momento dell'indagine non risultavano interessati da progetti di transizione abitativa. Tra i comuni rispondenti infatti, 83 non hanno mai attivato progetti di transizione, benché si registri la presenza di insediamenti sul proprio territorio.

I dati rilevati non forniscono un quadro esaustivo della situazione, sia a causa delle mancate risposte, sia perché non sempre esistono rilevazioni o stime sugli insediamenti. Si delinea la fotografia di una situazione di 'emergenza strutturale', in cui l'esistenza degli insediamenti è ormai radicata nel tessuto urbano. Il 73 per cento degli insediamenti rilevati infatti può essere considerato 'insediamento storico', in quanto esiste da oltre dieci anni, e quasi il 17 per cento esiste da 5-10 anni. Su 144 insediamenti autorizzati/riconosciuti, 122 insistono sul

territorio comunale da oltre dieci anni, mentre per quanto riguarda gli insediamenti spontanei e non autorizzati, 83 su 135 esistono da più di dieci anni, e 27 esistono da 5-10 anni.

Di minore entità sono, invece, le percentuali relative agli insediamenti più recenti.

Il numero elevato di insediamenti di lungo corso mette in luce come l'istituzionalizzazione delle situazioni abitative considerate inizialmente emergenziali, comporti un ulteriore elemento di difficoltà nella pianificazione di politiche abitative più inclusive e di lungo periodo. In molti casi l'insediamento ha rappresentato per le famiglie Rsc una possibilità abitativa, sia per gli insediamenti nati come spontanei, sia per quelli formali. Tuttavia la storia degli insediamenti di lungo corso, soprattutto laddove si è in presenza di insediamenti tollerati, sembra essere spesso segnata da carenza o inadeguatezza delle soluzioni alternative messe a disposizione dalle amministrazioni. Si è venuta a creare dunque una stabilizzazione delle situazioni di emergenza che, col passare del tempo, rende più complicato il percorso di superamento degli insediamenti, che a volte coincide con l'eradicatione delle comunità dal territorio, tale processo deve andare di pari passo con azioni che intervengano sugli aspetti sociali, economici, educativi e del lavoro.

La pianificazione di politiche inclusive, che vadano nella direzione della garanzia del diritto fondamentale ad avere condizioni abitative dignitose e volte alla piena inclusione sociale delle popolazioni Rsc, dovrebbe inoltre cercare di tutelare anche i legami sociali e comunitari che spesso si vengono a creare proprio in quelle situazioni irrisolte di precarietà abitativa.

Per questo motivo, la mappatura dei progetti di transizione abitativa fornisce una solida base su cui impiantare uno studio qualitativo sugli esiti di questi interventi predisponendo un focus approfondito dal punto di vista delle popolazioni coinvolte.

Come anticipato nell'Introduzione, la seconda fase dell'indagine Rsc Istat/Unar prevede infatti la predisposizione e somministrazione di un questionario rivolto alle famiglie Rsc che hanno lasciato gli insediamenti a seguito delle attività previste e realizzate nell'ambito dei progetti di transizione abitativa. Tali interviste consentiranno di acquisire informazioni in merito alle principali variabili socio-demografiche (sesso, età, cittadinanza, etc.) e di acquisire elementi volti a misurare gli eventuali effetti della nuova traiettoria abitativa sull'inclusione delle famiglie. Inoltre, nella terza fase dell'indagine saranno realizzate delle interviste presso le popolazioni Rsc che vivono ancora negli insediamenti, negli stessi territori nei quali sono stati attuati progetti di transizione, rendendo così possibile una comparazione tra le informazioni raccolte nell'ambito delle interviste realizzate nella fase II (persone transitate in alloggi stabili) e quelle acquisite nella fase III (persone che continuano ad abitare negli insediamenti).

L'obiettivo finale del progetto, infatti, è quello di restituire indicatori in grado di misurare il gap di inclusione tra la popolazione Rsc negli insediamenti e quella in alloggi stabili.

In relazione agli effetti dell'emergenza sanitaria *COVID-19* e alle ricadute in termini di organizzazione delle attività di indagine sul campo, per la definizione delle tempistiche relative alle fasi II e III dell'indagine, si rinvia a successivi aggiornamenti della situazione in atto.

Riflessioni conclusive e raccomandazioni dell'UNAR²

Di seguito si propongono le raccomandazioni e le riflessioni conclusive da parte dell'UNAR sulla base dei principali risultati emersi dall'indagine presentata.

LINEA GUIDA n. 1 - Sostenere la coesistenza di interventi diversi, complementari e multipli rispetto alla questione abitativa a sostegno delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti che vivono negli insediamenti. Riconoscere l'antiziganismo come elemento chiave

I progetti hanno come obiettivo finale l'autonomia dei nuclei familiari e la loro progressiva emancipazione, prendendo in considerazione anche gli aspetti legati alla capacità di reddito e di risparmio del nucleo familiare, che sono centrali per garantire la sostenibilità dei costi legati alla transizione. In quasi due terzi dei progetti la problematica prevalente nella gestione operativa riguarda le difficoltà nel sostenere le spese per l'abitazione (ad es. canone d'affitto, utenze) da parte dei beneficiari. Il sostegno alla regolarizzazione dello status legale, che comprende il rinnovo di documenti personali scaduti o posizioni amministrative non regolari, è invece una misura adottata da 40 progetti. La totalità dei progetti che prevedono la regolarizzazione della situazione giuridica, prevede anche azioni di sostegno all'autonomia abitativa.

Sono gli aspetti più oggettivi, come quelli economici ad essere considerati maggiormente nei progetti di transizione. Oltre all'accompagnamento inteso come sostegno materiale all'autonomia, per il buon esito del percorso di transizione, risulta necessario investire anche in azioni di mediazione ed accompagnamento sociale da parte dell'ente locale attuatore del progetto, anche in sinergia con il terzo settore. Dall'indagine sebbene in 40 progetti siano presenti misure per la gestione dei conflitti, emerge un'attenzione ancora insufficiente rispetto alle strategie di inserimento delle persone Rom, Sinte e Caminanti nella nuova situazione relazionale ed alla negoziazione con dei modelli abitativi standardizzati.

L'antiziganismo resta un tema chiave intorno al quale riflettere ed intervenire anche nei percorsi di inclusione abitativa e fuoriuscita da insediamenti marginalizzati. Questa forma specifica di razzismo nei confronti di Rom e Sinti, nel periodo di analisi della presente ricerca, ha conosciuto fasi di escalation, ponendosi come pretesto di azioni violente e crimini d'odio (si vedano gli assalti a Torino all'insediamento "Continassa" del 2011 e altri episodi analoghi) ostacolando l'ingresso di rom e sinti provenienti dagli insediamenti in abitazioni ordinarie, come avvenuto di recente in alcune periferie urbane.

LINEA GUIDA 2. Integrazione su diversi assi, pieno utilizzo delle risorse disponibili e cooperazione tra livello locale e regionale

La totalità dei progetti interviene prevalentemente in riferimento all'asse abitare della Strategia nazionale d'inclusione di Rom, Sinti e Caminanti. Tuttavia la maggior parte dei progetti ha come leve d'azione anche gli altri tre assi, lavoro, salute e istruzione. Complessivamente 36 progetti agiscono contemporaneamente sui quattro assi della Strategia, evidenziando come, almeno nelle premesse, si miri a dare unitarietà ad una serie di azioni e misure secondo un approccio integrato all'inclusione. I tre quinti dei progetti di transizione abitativa considerati (55 progetti su 89) contemplano almeno due ambiti d'azione tra quelli previsti dalla Strategia nazionale. Meno di due quinti dei progetti prevedono, invece, in via esclusiva come ambito di azione quello relativo all'abitare. Tuttavia, dall'indagine emerge uno scarso livello di coordinamento e dialogo tra i soggetti promotori a livello locale e gli enti regionali. Lo scarso raccordo con le regioni impatta negativamente sulla situazione

² Il paragrafo è stato scritto da Roberto Bortone e Alessandro Pistecchia.

delle ricollocazioni: riduce la gamma di soluzioni abitative potenzialmente valide e, parimenti, in riferimento alla disponibilità di risorse provenienti da fondi ordinari ed europei, limita la capacità di progettazione e di spesa.

LINEA GUIDA n. 3 - Creazione di una rete di supporto ai destinatari e personalizzazione degli interventi

I due terzi dei progetti analizzati prevedono la collaborazione tra enti proponenti e associazioni di varia natura, espressioni della società civile. L'idea di "fare rete" è presente, dunque, anche nel campo della progettazione sociale rivolta all'inclusione delle popolazioni Rom, Sinte e Caminanti. La costruzione e la gestione di progetti con partnership mirate e complementari può garantire maggiore efficacia nella gestione di realtà molto complesse, che richiedono quindi la partecipazione di competenze, ruoli e organismi diversi. Tale sinergia potrebbe risultare ancora più efficace se attuata nella fase di progettazione. La conoscenza delle specifiche esigenze delle famiglie e del territorio consentirebbe di 'personalizzare' gli interventi e finalizzare meglio i progetti, evitando l'emergere di problematiche in itinere.

LINEA GUIDA n. 4 - Applicazione corretta del principio di equa dislocazione

Benché all'interno della rilevazione non fosse prevista una domanda specifica (ma era prevista una modalità "altro", con campo aperto), non è stato rilevato alcun riferimento ad azioni specifiche volte a favorire il mantenimento dei rapporti con la comunità di origine. Si tratta di un aspetto rilevante anche al fine di scongiurare che la transizione abitativa comporti necessariamente una rottura con il contesto familiare-abitativo di provenienza. Anche il principio di equa dislocazione, se non correttamente applicato e valutato "caso per caso" - anche in considerazione delle relazioni sociali ed economiche già in essere nel contesto di provenienza - può avere un risvolto negativo. Nel definire le strategie ogni progettualità dovrebbe valutare una attenta sinergia tra le misure di accompagnamento, il principio di equa dislocazione ed il sistema di relazioni stabilite dai destinatari nei luoghi dove insistono gli insediamenti.

LINEA GUIDA n. 5 - Realizzazione, nella fase di progettazione, di uno studio preliminare sullo status giuridico dei potenziali destinatari e prevedere azioni di "emersione"

Una problematica ricorrente riguarda lo status legale (mancata regolarizzazione) delle persone potenzialmente beneficiarie: tale problematica è stata riscontrata in 1/3 circa dei progetti (29 progetti su 89). Si tratta soprattutto di progetti localizzati in Toscana (16 progetti, di cui 16 a Sesto Fiorentino e un progetto a Firenze), Piemonte (tre progetti: due progetti a Moncalieri e un progetto a Chieri) e Lazio (tre progetti, a Roma). In tali progetti (26 progetti su 29) sono state previste misure di accompagnamento alla regolarizzazione della condizione giuridica. Uno studio preliminare, con la collaborazione del terzo settore o delle prefetture, potrebbe favorire lo sviluppo di progetti più mirati ed efficaci. In particolare, la regolarizzazione della situazione legale degli individui, potrebbe essere effettuata prima dell'uscita dei bandi di accesso ai progetti. Oppure, potrebbe essere considerata come misura di accompagnamento alle famiglie che intendono partecipare ai progetti.

LINEA GUIDA 6 - Calibrare i progetti di transizione sulla base di dati e analisi provenienti da indicatori trasversali (durata e tipologia dell'insediamento, livello di dispersione scolastica, tasso di accesso all'occupazione, qualità delle relazioni con il vicinato, livello di accesso ai servizi pubblici, ecc.).

L'esperienza degli anni di implementazione della Strategia nazionale (2012-2020) ha segnato la transizione da una forma di emergenza "totale" relativa alla cosiddetta "emergenza nomadi" (stabilita con dpcm il 21 maggio 2008 e poi dichiarata illegittima dal Consiglio di Stato con la Sentenza n. 6050 del 16 novembre 2011) al persistere di uno status di "emergenza strutturale". L'esistenza di insediamenti storici si è andata stabilizzando e cristallizzando, andando ad acuire vecchie forme di antiziganismo e rendendo complessi gli iniziali

tentativi di discontinuità rispetto al tema abitazione/rom. Ben il 73 per cento sul totale degli insediamenti dichiarati esiste da oltre dieci anni, e quasi il 17 per cento esiste da 5-10 anni. Di minore entità sono le percentuali di insediamenti più recenti: 13 insediamenti insistono sul territorio da 2-5 anni, dieci insediamenti da uno o due anni, e solo quattro esistono da meno di un anno. Ben 122 insediamenti autorizzati/riconosciuti su 144 sono definibili come 'storici', poiché insistono sul territorio comunale da oltre dieci anni. Vi è tuttavia da registrare anche un cambiamento che ha investito elementi simbolici, come la terminologia utilizzata dagli stakeholders e dalla PA, che ha gradualmente e prevalentemente abbandonato definizioni che attribuivano a rom e sinti un'identità "burocratica" legata ad un presunto nomadismo ed a una condizione di estraneità rispetto al tessuto sociale e comunitario. I progetti di transizione abitativa raccontano anche questi mutamenti, come sul tema dei cosiddetti rimpatri assistiti, evocati e riproposti nella fase emergenziale per i cittadini comunitari (si pensi al tema dei rom romeni e al dialogo bilaterale tra Paesi membri) o extracomunitari (rom della ex Jugoslavia già soggetti a espulsioni impugnate con ricorsi e sentenze che hanno posto rinnovati orizzonti giurisprudenziali). Si registra, infatti, come tali misure, nell'analisi dei progetti di transizione qui proposta, siano presenti in misura limitata nei percorsi di accompagnamento all'uscita dai campi. In conclusione, nella consapevolezza delle persistenti criticità socio-economiche della parte più marginalizzata delle comunità, alla quale l'Unar come *focal point* ha riservato particolare attenzione, la riduzione di tentativi di costruzione di nuovi campi attrezzati, rilevata anche dalla società civile, va a costituire un elemento di discontinuità fondamentale.

LINEA GUIDA 7. Prevedere nella fase di progettazione un'azione di monitoraggio ex-post, che vada oltre la durata dei progetti

Il monitoraggio o la valutazione dei progetti di transizione abitativa risulta essere una pratica generalizzata in 85 progetti su 89 (risposte valide). Ben 82 progetti, tra quelli analizzati, prevedono un'azione di monitoraggio a cadenza annuale o più ravvicinata. Il monitoraggio è occasionale solo per due progetti, e biennale per un progetto. Tuttavia si ravvisa la necessità di una valutazione ex post per verificare che il progetto abbia effetti di lungo termine, misurabili esclusivamente oltre la sua naturale conclusione.

Postfazione

Misurare l'impatto della transizione abitativa: un'ipotesi di costruzione di indicatori di inclusione delle persone Rom, Sinte e Caminanti¹

L'inclusione sociale è stata a lungo considerata come il risultato di un progressivo adattamento del singolo alle condizioni del contesto in cui viveva. A partire dagli anni duemila, tuttavia, tanto a livello europeo che nazionale, si è sempre più affermata l'idea che l'inclusione sociale sia un processo dinamico e bilaterale, basato su forme di reciproca interazione tra il background dei singoli (il proprio capitale sociale, il titolo di studio, le competenze, il livello di autonomia, la capacità di agency, il grado di adattabilità al contesto) e le condizioni e le possibilità che i diversi contesti territoriali offrono (opportunità di lavoro, percorsi che sostengano l'accesso ai servizi del sistema di welfare e all'istruzione). L'inclusione sociale dunque, secondo le definizioni maggiormente accreditate, è da intendersi come un processo al quale concorrono in diversa misura tre principali fattori: le caratteristiche individuali dei soggetti, le condizioni sociali ed economiche dei contesti nei quali i soggetti vivono e le *policy* messe in campo dalle istituzioni pubbliche per sostenere positivamente tale processo.

Come già richiamato nelle pagine precedenti, i processi di transizione abitativa da insediamenti monoetnici verso abitazioni stabili possono essere considerati un importante indicatore del tentativo delle amministrazioni locali di costruire percorsi di inclusione sociale coerentemente con quanto previsto dalla Strategia nazionale. È ipotizzabile infatti che vivere in un'abitazione anziché in un insediamento permetta un miglioramento della qualità della vita, ciò nonostante, senza un ulteriore approfondimento su questo aspetto specifico, non è possibile affermare se e in quale misura la transizione abitativa determini effettivamente un impatto positivo rispetto al processo di inclusione sociale dei singoli. Per avere informazioni di questo genere sarebbe necessario giungere alla costruzione e definizione di un set di indicatori socio-statistici che possano stimare l'impatto della transizione abitativa sul processo di inserimento nel nuovo contesto e più generale sul processo di inclusione sociale in relazione al lavoro, al rapporto con la scuola, ai rapporti sociali, alla fruizione di servizi in particolare sanitari, alle forme di partecipazione e cittadinanza attiva. La costruzione di indicatori di questo tipo sarà uno degli output delle due successive fasi di indagine che prevedono la raccolta di informazioni sulla popolazione Rsc che dagli insediamenti è transitata verso altre forme abitative (seconda fase) e sulla popolazione che vive ancora negli insediamenti Rsc negli stessi territori nei quali sono stati attuati progetti di transizione (terza fase).

Dato il carattere complesso, dinamico e bilaterale del processo di inclusione sociale, è importante che gli indicatori che si andranno a costruire tengano conto tanto degli elementi ambientali, legati al contesto nel quale i soggetti vivono, quanto degli elementi caratterizzanti le condizioni di vita e le caratteristiche socio-demografiche dei singoli.

Per fare un esempio concreto, dal punto di vista qualitativo, rispetto ai soggetti che hanno effettuato una transizione abitativa, occorre considerare il fatto che un inserimento positivo nel nuovo contesto è correlato sia con la tipologia e la qualità dei servizi pubblici presenti, sia con la qualità dei rapporti che vengono instaurati con i residenti della zona. Un indicatore che dia conto del grado potenziale che un contesto ha di favorire processi di inclusione sociale dovrà essere costruito sulla base di variabili che rilevino informazioni in merito alla presenza/assenza di servizi quali: scuole di diverso ordine e grado, uffici pubblici comunali e sanitari, farmacie, supermercati, negozi di generi alimentari, biblioteche pubbliche, spazi per il tempo libero, collegamenti e fermate con i mezzi pubblici. Inoltre, un indicatore che stimi il potenziale di inclusione di un contesto dovrà prendere in considerazione la tipologia di rapporti

¹ La Postfazione è stata scritta da Antonio Ciniero, Università del Salento.

che si instaurano tra chi ha partecipato ai progetti di transizione abitativa e chi già viveva nei contesti in cui si realizza la transizione abitativa. Non va dimenticato infatti che, come emerso in questa prima fase dall'indagine, in circa un terzo dei progetti di transizione sono stati segnalati problemi di convivenza con il vicinato, aspetto che potrebbe condizionare l'inserimento e la permanenza stessa dei soggetti coinvolti nella transizione nei nuovi contesti abitativi.

Oltre a degli indicatori che direttamente o indirettamente possano dare informazioni sul potenziale di inclusione espresso dai contesti, sarebbe importante arrivare anche alla definizione di set di indicatori di risultato che sintetizzino informazioni in merito ai processi di inclusione dei singoli in relazione ai quattro assi - istruzione, lavoro, abitare, salute - della Strategia nazionale. Le informazioni di questo tipo, rilevate durante la seconda fase di indagine, permetteranno di avere una stima dell'impatto della transizione abitativa sui processi di inclusione dei singoli sulla base di una comparazione tra la situazione che il soggetto vive a seguito della transizione e quella che viveva quando era presente nell'insediamento. Le informazioni di questo tipo che saranno invece rilevate durante la terza fase, rispetto ai soggetti presenti negli insediamenti Rsc negli stessi territori nei quali sono stati attuati progetti di transizione, permetteranno di stimare l'eventuale gap di inclusione tra i due gruppi.

Le fasi successive della ricerca cercheranno quindi di comprendere in che misura il miglioramento delle condizioni di disagio abitativo possa avere un effetto positivo anche sugli altri aspetti dell'inclusione previsti dalla Strategia nazionale (istruzione, lavoro, salute e abitare). L'idea di fondo è che l'abitare sia l'asse prevalente su cui impiantare le politiche rivolte all'inclusione delle persone Rsc. Le informazioni che si otterranno a conclusione delle due ultime fasi di indagini, sebbene riferibili solo ad una specifica e circoscritta porzione della popolazione Rsc presente in Italia, rappresenteranno un significativo passo avanti nel miglioramento della conoscenza socio-statistica per colmare il gap informativo che oggi si registra sul tema. A titolo esemplificativo, si riportano possibili indicatori da costruire sulla base degli assi della Strategia nazionale.

Rispetto al primo asse, quello relativo all'istruzione e al diritto allo studio, la costruzione di indicatori di inclusione potrebbe basarsi su variabili che rilevino informazioni in merito a: possibilità di raggiungere in autonomia i plessi scolastici, eventuali difficoltà per l'iscrizione e la frequenza scolastica, qualità dei rapporti instaurati all'interno della scuola, iscrizione alla scuola dell'infanzia, abbandono scolastico, assolvimento dell'obbligo scolastico, iscrizione a gradi di istruzione universitaria/post-universitaria.

Rispetto all'asse del lavoro, la costruzione di indicatori di inclusione potrebbe basarsi su variabili che rilevino informazioni in merito a condizione occupazionale e caratteristiche della condizione occupazionale (occupazione formale o informale, a tempo pieno o parziale, a tempo determinato/indeterminato, durata dell'eventuale disoccupazione, presenza di soggetti in condizione di Neet (Not in education, employment or training)).

Rispetto all'abitare, la costruzione di indicatori utilizzabili per valutare la qualità della vita in abitazione potrebbe basarsi su variabili che rilevino informazioni riguardanti il rapporto tra il numero delle stanze dell'abitazione e il numero persone che vivono nell'abitazione, il rapporto tra la dimensione dell'abitazione e il numero persone che vivono nell'abitazione, le condizioni strutturali dell'abitazione, allaccio alla rete idrica/fognaria, alla rete elettrica, accesso alla rete internet, la presenza/assenza di specifici elettrodomestici.

Infine, rispetto all'asse della salute, la costruzione di indicatori di inclusione potrebbe basarsi su variabili che rilevino informazioni in merito a: iscrizione al servizio sanitario nazionale, iscrizione al medico di base, iscrizione al pediatra di base, eventuali difficoltà di accesso e fruizione ai servizi sanitari (visite specialistiche, ricoveri ospedalieri, accesso ai consultori), percezione del proprio stato di salute.

APPENDICE

NOTA METODOLOGICA E TECNICA PER LA REALIZZAZIONE DELL'INDAGINE⁴

Da un punto di vista operativo, in fase di raccolta dei dati, trattandosi della prima edizione di un'indagine di questo tipo, il primo step è stato quello di individuare le modalità corrette e più funzionali di comunicazione ed informazione. Nel caso dell'indagine sui comuni, l'universo di riferimento è composto dai 745 con dimensione demografica pari o superiore ai 15 mila residenti anagrafici. Vista la diversa tipologia di comuni e la conseguente differenza nei modelli organizzativi delle amministrazioni si sono individuati come comune denominatore di tutti i Comuni, l'ufficio di statistica come contatto formale operativo ed il Sindaco come contatto amministrativo ed istituzionale.

La strategia comunicativa è stata operata attraverso l'invio di un'informativa, a firma dei due direttori centrali dell'Istat competenti per le statistiche sociali e per la raccolta dei dati, che presentasse l'indagine, i suoi obiettivi conoscitivi, le modalità ed i tempi di svolgimento.

L'informativa è stata inviata via Pec con un breve testo mail che specificava meglio i contenuti dell'indagine, lo strumento (il questionario web) utilizzato e le modalità di contatto per approfondimenti informativi su tutti gli aspetti dell'indagine.

Le stesse operazioni sono state utilizzate anche nel caso delle regioni e delle due province autonome di Trento e Bolzano. In questo caso oltre all'ufficio di statistica e al presidente della Regione e/o Provincia autonoma sono stati individuati e coinvolti anche gli assessori competenti per la materia delle politiche sociali e residenziali.

La raccolta dati è iniziata l'11 settembre e si è conclusa a gennaio, utilizzando tutti i canali di comunicazione possibili, telefonici, mail, via web. In questo periodo è stata svolta un'attività capillare su tutti i rispondenti di supporto tecnico, informativo sui contenuti e sulla tempistica dell'indagine.

Per la realizzazione delle indagini è stato utilizzato il software LimeSurvey, correntemente utilizzato dall'Istat per numerose indagini e consultazioni rivolte a istituzioni, imprese e individui. LimeSurvey è un software *open source* ed è uno degli strumenti del tipo "survey-tool" tra i più diffusi al mondo per implementare e gestire tutte le fasi di raccolta elettronica dei dati in ambiente web.

Per ognuna delle tre tipologie di soggetti intervistati, (comuni con oltre i 15 mila abitanti, regioni, associazioni Rsc) è stata predisposta una survey con relativi questionari web, raggiungibili da parte dei rispondenti tramite un link dedicato, che è stato loro inviato per posta elettronica (in questo caso Pec).

L'indagine dedicata ai comuni è stata la prima ad essere stata implementata in quanto più articolata e rivolta a un campione più ampio. La complessità risiedeva nella struttura del questionario, che prevedeva set di domande relative ai singoli progetti di transizione abitativa e ai singoli insediamenti (sezioni multiple). La distribuzione di progetti e insediamenti per comune non era nota in quanto oggetto dell'indagine, ma si stimava una variabilità molto elevata, con una maggioranza di comuni che non avrebbero dichiarato la presenza di progetti o insediamenti, un discreto numero con un solo progetto o insediamento e con concentrazione di un numero elevato numero di progetti e insediamento solo presso poche decine di comuni.

Per rappresentare l'articolazione in sezioni multiple con lo strumento adottato è stato fissato un numero massimo di progetti e insediamenti da compilare all'interno del questionario principale. Per quanto riguarda i progetti, la domanda su esistenza e numero era posizionata alla fine della prima sezione (informazioni gene-

⁴ La nota tecnica è stata scritta da Federico De Cicco e Luciano Fanfoni.

rali). In base al numero indicato si attivavano le singole sezioni relative ai progetti di transizione abitativa fino ad un massimo di tre. Se il rispondente indicava un numero maggiore di tre, veniva visualizzato il seguente messaggio: "La preghiamo di compilare le schede relative alle tre esperienze più rilevanti. Ci riserviamo di contattarla per ulteriori informazioni." Una soluzione analoga è stata implementata per gli insediamenti monoetnici, la cui domanda su esistenza e numero si trovava in fondo alla sezione delle "altre informazioni".

Il sistema è stato configurato in modo da inviare, in questi casi, una notifica automatica al personale addetto all'indagine e, una volta contattati i referenti dei comuni con questa situazione, si procedeva con la creazione manuale di questionari secondari in numero adeguato per la compilazione delle sole sezioni multiple di progetti e/o insediamenti, e comunicazione dei nuovi link al comune. Nei questionari secondari veniva sempre indicato il numero di progetti o insediamenti inseriti nel questionario precedente, in modo da facilitare la compilazione da parte del referente comunale.

L'indagine dedicata alle regioni non aveva sezioni multiple, dato che veniva richiesta la sola denominazione dei progetti di transizione abitativa finanziati dalla regione stessa.

L'indagine dedicata alle associazioni presentava invece la sola sezione multipla per i progetti di transizione abitativa cui l'associazione aveva o avrebbe collaborato direttamente. Per questa problematica è stata adottata la medesima soluzione descritta per l'indagine dei comuni.

L'articolazione in sezioni multiple e questionari principali e secondari afferenti lo stesso Comune o Associazione, ha comportato un'ulteriore attività di elaborazione e trasformazione dei microdati di indagine (le risposte ai questionari). Nello specifico è stato necessario realizzare un programma (un *notebook* nell'ambiente interattivo Jupyter, utilizzando le librerie Numpy e Pandas del linguaggio Python) che ricostruisse, per ogni comune, i progetti e gli insediamenti multipli inseriti (quindi disposti in 'orizzontale' al massimo di tre e con l'aggravio della distribuzione su più record nel caso di aggiunta dei questionari secondari).

Riferimenti bibliografici

- Agamben, G. 2003. *Stato di eccezione*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Agamben, G. 1996. *Mezzi senza fini. Note sulla politica*. Torino: Bollati Boringhieri.
- Anderini, S., e A.R. Racioppo. 2013. "I rom nella programmazione 2014-2020. Come tradurre le strategie dei Fondi Strutturali in azioni concrete". *Osservatorio Isfol*, III, N. 1-2/2013:113-134.
- Barbagli, M., M. Castiglioni, e G. Dalla Zanna. 2004. *Fare famiglia in Italia. Un secolo di cambiamenti*. Bologna: il Mulino.
- Bourdieu, P., J.C. Passeron, and J.C. Chamboredon. 1991. *The Craft of Sociology: Epistemological Preliminaries*. Berlin, Germany: Walter De Gruyter.
- Breviglieri, M. 2006. "Le temps des cohabitations". In Huynh, P.M. (coord.), *Habitat et vie urbaine. Changement dans les modes de vie. Les actes du colloque 14 et 15 mars 2006*: 45-56. Paris, France: Editions du PUCA.
- Breviglieri, M. 2002. "L'horizon du ne plus habiter et l'absence du maintien de soi en public". In Céfaï, D., et I. Joseph (éd.), *L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme*: 319-336. La Tour d'Aigues, France: Éditions de l'Aube.
- Caponio, T., and M. Borkert (eds.). 2010. *The Local Dimension of Migration Policymaking*. Amsterdam, The Netherlands: Amsterdam University Press.
- Cingolani, P. 2014 (a cura di). "Le case dei Rom. Percorsi di inserimento socio-abitativo delle popolazioni rom a Torino e in Europa". *Fieri Rapporti di Ricerca*.
- Cousin, G., F. Bianchi, and T. Vitale. 2020. "From Roma autochthonous homophily to socialisation and community building in the Parisian metropolitan region shantytowns". *Journal of Ethnic and Migration Studies*.
- De Martino, V., A. Masi, e N. Pannuzi (a cura di). 2017. *Fonti di dati sulla popolazione Rom, Sinti e Caminanti. un'indagine pilota in quattro comuni italiani*. Roma: Istituto Nazionale di Statistica - Istat. <https://www.istat.it/it/archivio/196456>.
- European Commission, High Level Group on Non-discrimination, Equality and Diversity, Subgroup on Equality Data. 2018. *Guidelines on improving the collection and use of equality data*. Bruxelles, Belgium: European Commission.
- European Union Agency for Fundamental Rights - FRA. 2018. *A persisting concern: anti-Gypsyism as a barrier to Roma inclusion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ioannoni, V., T. Vitale, C. Costa, e I. Elliott. 2020. "Depicting communities of Romani studies: on the who, when and where of Roma related scientific publications", *Scientometrics*, 122: 1473–1490.
- Mancini, L. 2009. "Riflessioni sull'identità dei rom". *Jura Gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*.
- Piasere, L. 2006. "Che cos'è un campo nomadi?". *Achab - Rivista di Antropologia*. n. VIII: 8-16.

- Piasere, L. 1991. *Popoli delle discariche*. Roma: CISU.
- Pontrandolfo, S. (a cura di). 2018. *Politiche locali per rom e sinti in Italia*. Roma: CISU.
- Regione Emilia-Romagna. "Rom e Sinti" Sociale – Povertà – Cosa fa la Regione. <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/rom-e-sinti>.
- Regione Emilia-Romagna. 2019. "Il bando per la concessione di contributi in conto capitale e spesa corrente". *Sociale*, 8 maggio 2019. <https://sociale.regione.emilia-romagna.it/esclusione-sociale-e-poverta/il-bando-per-la-concessione-di-contributi-in-conto-capitale-e-spesa-corrente>.
- Senato della Repubblica, XVI Legislatura. Commissione Straordinaria per la promozione dei diritti umani. 2011. *Rapporto conclusivo dell'indagine sulla condizione di Rom, Sinti e Caminanti in Italia*. Roma: Senato della Repubblica.
- Silver, H., e L. Danielowski. 2019. "Fighting Housing Discrimination in Europe". *Housing Policy Debate*, Volume 29, Issue 5: 714-735.
- Thévenot, L. 2006. *L'Action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*. Paris: Editions La Découverte.
- Tribunale di Roma, II Sezione Civile. 2015. *Ordinanza nel procedimento iscritto al n. 1705/2012 del R.G.A.C.* <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2015/06/Ordinanza-La-Barbuta.pdf>.
- Vitale, T., e L. Brembilla. 2009. "Dalla segregazione al diritto all'abitare". In Vitale, T. (a cura di). *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*: 163-173. Roma: Carocci.
- Yiftachel, O. 2009. "Theoretical Notes on 'Gray Cities': the Coming of Urban Apartheid?". *Planning Theory*, Volume 8, Issue 1: 88-100.