



WP3 Mutual learning su casa e partecipazione dei Rom

Autore: Anikó Bernát (Istituto di Ricerca Sociale TÁRKI, Ungheria)
Tibor Béres (Fondazione Autonómia, Ungheria)

Giugno 2021

R-HOME. Roma: Housing, Opportunities, Mobilisation and Empowerment. WP2 Report

Co-finanziato dal Programma dell'Unione Europea Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza (2014-2020)

INDICE

03

Introduzione

05

**Metodologia
della ricerca**

08

**Principali caratteristiche
delle pratiche
selezionate**

Fase preparatoria

Metodologia progettuale

Coinvolgimento, reazione del contesto

12

**Lezioni apprese dalle
pratiche di housing per i
Rom**

Valutazione (Successo)

Partenariato

Trasparenza, visibilità

29

Conclusioni

INTRODUZIONE

Lo scopo di questo studio è fornire una sintesi delle lezioni apprese da alcune pratiche abitative che si rivolgono direttamente o indirettamente ai Rom, selezionate in alcune zone di Francia, Italia, Ungheria, Romania e Spagna nell'ambito del progetto “R-HOME: Roma : Housing, Opportunities, Mobilization and Empowerment”, finanziato dal Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza (REC) dell'Unione Europea realizzato in Francia, Italia, Ungheria, Romania e Spagna.

I progetti e i programmi analizzati sono stati scelti con l'obiettivo di identificare le migliori o buone prassi, ma a causa della complessità dei programmi l'etichetta di "migliore o buona pratica" può spesso essere applicabile solo ad alcuni elementi chiave e non necessariamente all'intera iniziativa. Ciò significa che alcune delle pratiche considerate non sono "best/good practice" in sé. Inoltre, poiché l'intero progetto R-HOME si concentra su alcune specifiche aree metropolitane dei cinque Paesi partecipanti (le aree metropolitane di Parigi, Milano, Miskolc, Targu Mures e Barcellona), anche le prassi sono state individuate in queste stesse aree, limitando così in partenza il pool dei potenziali interventi da selezionare. Questo disegno di ricerca ci consente anche di segnalare alcune pratiche complessivamente piuttosto “insoddisfacenti”, ma che diventano un importante punto di riferimento per imparare cosa debba essere evitato nel caso si intendano programmare iniziative simili.

L'analisi si basa su 14 prassi realizzate nelle cinque aree metropolitane sopra citate e mira a presentare pratiche rilevanti e progetti di successo riguardo alla situazione abitativa dei Rom e il miglioramento delle loro condizioni di vita, con esperienze positive di integrazione nel quartiere e di partecipazione alla vita politica, civile e culturale, anche attraverso le associazioni Rom, mettendo in evidenza i fattori chiave che favoriscono o ostacolano la cittadinanza attiva e il coinvolgimento sociale e civile nella loro comunità. Il progetto si propone di identificare programmi articolati che riguardino non solo la casa, ma più aree di integrazione, poiché il ciclo di vulnerabilità e povertà dei Rom è rafforzato dalla complessa interazione tra situazioni svantaggiate e discriminatorie in materia di occupazione, istruzione, accesso ai servizi pubblici, ma può essere altresì influenzato sia da interventi di empowerment che da programmi antidiscriminazione.



I progetti selezionati sono stati presentati e valutati in dettaglio in un modello che copre un'ampia gamma di aspetti (si rimanda alla sezione 2 – Metodologia della ricerca). L'opuscolo si basa sui risultati derivati da questi 14 casi (3 pratiche da Francia, Italia, Ungheria, Romania e 2 dalla Spagna), le cui informazioni sono state raccolte tra ottobre 2020 e aprile 2021.



METODOLOGIA DELLA RICERCA

Lo studio è finalizzato a presentare e riassumere i principali risultati e le lezioni apprese da 14 "migliori/buone" pratiche abitative per i Rom degli ultimi due decenni, principalmente degli anni 2010-2020, realizzate o attualmente in esecuzione in cinque aree metropolitane di cinque Stati membri dell'UE (Francia - Parigi, Italia - Milano, Ungheria - Miskolc, Romania - Targu Mures e Spagna - Barcellona). Le pratiche in questione mirano direttamente o indirettamente al miglioramento abitativo della popolazione Rom locale e sono solitamente integrate in un programma integrale che copre più aree di inclusione, al fine di affrontare la vulnerabilità dei Rom con un approccio più efficace.

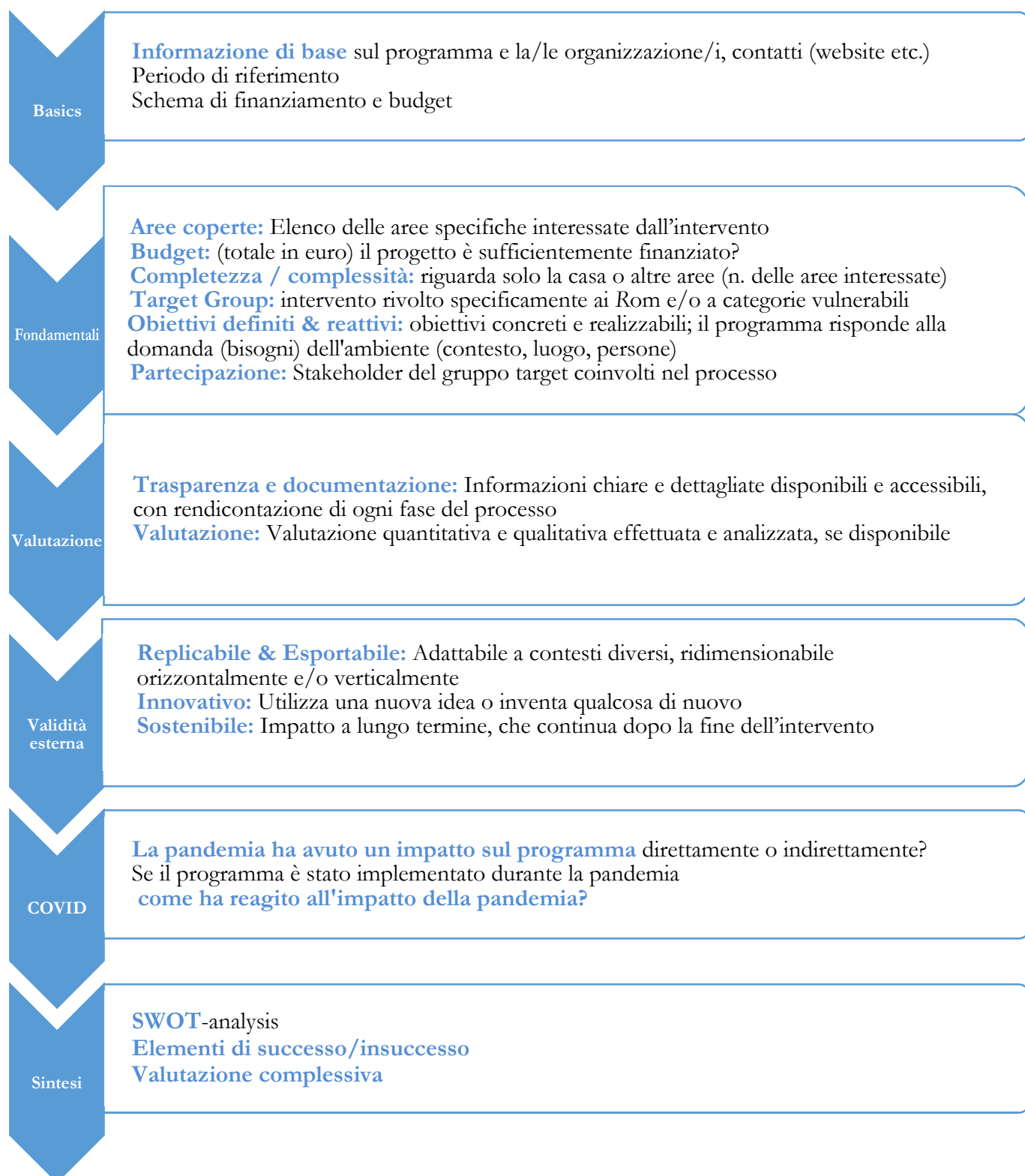
Box 1: Come sono stati selezionati i casi

Il primo aspetto preso in considerazione nella selezione dei casi, è che il progetto fosse implementato nella regione dei partner partecipanti, e che i partner potessero raccogliere informazioni e approfondimenti sui progetti valutati. Un altro aspetto importante è che l'iniziativa si presentasse come almeno parzialmente "di successo", cioè fosse stato possibile identificare buone pratiche perlomeno in alcune delle attività e dei metodi utilizzati, adattabili ad altri luoghi. Altro criterio di selezione è quello della complessità, ovvero il fatto che il progetto non riguardasse solo l' "abitare" nel suo aspetto infrastrutturale. Infine, un'ulteriore dimensione significativa è quella della temporalità, in quanto si è cercato di studiare progetti ancora in corso, ma che presentassero alcune parti già giunte a conclusione. Il primo progetto risale al 2003.

Le prassi selezionate sono state analizzate utilizzando un modello per raccogliere i dati e le informazioni richieste, e per valutare i diversi aspetti del programma. Tale modello ha reso possibile un'interpretazione comune ed ha costituito la base per il confronto dei diversi casi. Di seguito verranno presentati gli aspetti e i criteri di valutazione utilizzati per sintetizzare e valutare ogni pratica.



Gli aspetti del modello per raccogliere le informazioni e valutare le buone/migliori prassi



La raccolta e la valutazione dei dati è stata effettuata utilizzando varie fonti di informazione, tra cui ricerche documentali (fonti online, siti web, documentazioni, valutazioni, studi politici e accademici, ecc.), integrate da ulteriori strumenti, come interviste con le parti interessate pertinenti (ad es. responsabile del programma, leader del progetto e/o dell'organizzazione), esperti esterni e eventuali visite sul campo.



PRINCIPALI CARATTERISTICHE DELLE PRATICHE SELEZIONATE

Le 14 pratiche selezionate sono equamente distribuite tra i cinque Paesi partecipanti (3 casi da Francia, Italia, Ungheria, Romania e 2 dalla Spagna).

Nella tabella 1 è riportato l'elenco dei programmi selezionati e le loro principali caratteristiche.



Tabella 1 Principali caratteristiche delle pratiche selezionate

	Francia 1	Francia 2	Francia 3	Italia 1	Italia 2	Italia 3	Ungheria 1	Ungheria 2	Ungheria 3	Romania 1	Romania 2	Romania 3	Spagna 1	Spagna 2
Nome dell'azione	Maitrise d'oeuvre urbaine et sociale (MOUS) de Montreuil (<i>Gestione di progetti urbani e sociali a Montreuil</i>)	MOUS di Saint-Maur	Village temporaire d'accueil à Orly (<i>Villaggio di accoglienza temporanea a Orly</i>)	Il Villaggio Solidale	I Rom di via Rubattino	I Rom di via Novara	Bagázs	Programma complesso Gyöngyös	Miskolc számozott utcák lakhatási program (<i>Programma di alloggi a Miskolc strade numerate</i>)	Pata-Cluj Interventi sociali per la de-segregazione e l'inclusione sociale dei gruppi vulnerabili dell'area di Cluj Metropolis	Sepsi-Gal	Estensione della rete fognaria a Sangeorgiu de Mures	Programma di intervento socio-educativo e di rialloggiamento per la comunità rom di Lleida	Progetto di housing per i Rom del Comune di Cornellà e FAGiC.
Soggetto attuatore (tipologia)	Partenariato di attori pubblici e privati	Comune di Saint-Maur con comitati locali e CBO	Partenariato di attori pubblici e privati	Civile / chiesa	Chiesa/ Associazione civile internazionale	Civile/Chiesa	Civile	Comune e civile/chiesa	Civile / chiesa	Comune/civile	Comune/civile	Comune	Organizzazione Rom	Organizzazione Rom
Ente finanziatore	Stato, Dipartimento, Regione e fondo FEDER dell'UE	Consiglio di Val-de-Marne	Comune, Dipartimento, Regione e fondo FEDER dell'UE	Fondi privati e pubblici	Donatori	Civile/Chiesa (Caritas), Comune, Fondazioni private, fondi UE	Donatori privati e aziendali, fondi UE	Fondi UE	Fondi del bilancio centrale, donazioni dalle ONG	Meccanismo finanziario norvegese 2009 - "Poverty Alleviation" (RO25)	Privato (Caritas) e pubblico (fondi UE)	Unione Europea	Consiglio comunale di Lleida	Comune di Cornellà
Data	2010-2015	2003-2010	2011-2014	2005 - in corso	2008 – in corso	2009- in corso	2011- in corso	2016-2022	2016-2021 (+ 5 anni previsti)	2014-2017	2018-2023	Periodo di lancio – fino al 2025	2010 – in corso	2013-2015

Le informazioni finanziarie dei progetti valutati di cui siamo in possesso non sono comparabili, in quanto in alcuni casi fanno riferimento ai costi del solo pacchetto progettuale relativo all'housing, mentre in altri si riferiscono al budget dell'intero progetto. La comparabilità è ostacolata anche dal fatto che, mentre per alcune famiglie si fa riferimento al totale aggregato, in altri casi il bilancio totale è addizionato dei costi operativi. Infine, la possibilità di comparare i dati finanziari è impedita dal fatto che alcuni progetti includono l'importo totale dei costi sostenuti, mentre in altri casi, in cui il soggetto attuatore era un Comune o una grande organizzazione di beneficenza, parte dei costi sono stati imputati alle spese operative dell'ente o dell'organizzazione stessa. Questi sono i motivi per cui tali dati non verranno qui presentati, rimandando ad una futura analisi finanziaria delle iniziative relative all'housing.

Tutti i progetti sono attuati a livello locale, nessuno di essi copre un'area geografica più ampia (nessuno raggiunge un livello regionale o nazionale). Poco più della metà delle pratiche selezionate (8 di queste) sono attualmente in corso (pur non trattandosi di progetti nuovi, ma di azioni avviate da diversi anni), mentre 6 sono già terminate. I soggetti attuatori sono diversi, ma con una prevalenza di attori non pubblici (civili, ecclesiastici o privati): 3 pratiche sono gestite solo da organizzazioni civili, 5 programmi sono realizzati in collaborazione tra organizzazioni civili ed ecclesiastiche, 5 progetti sono realizzati in partenariato da attori pubblici (principalmente municipalità) e privati o civili, e un altro programma è realizzato esclusivamente da un ente pubblico (Comune).

Queste iniziative sono sostenute da una varietà di enti finanziatori: 3 progetti sono finanziati dalla sola UE (o dai fondi norvegesi), 3 solo da fondi pubblici locali (Comuni), 1 programma utilizza solo donazioni private, mentre l'altra metà delle pratiche sono finanziate da un mix di fondi privati (anche civili ed ecclesiastici) e pubblici (compresa l'UE). Tuttavia, i bilanci di questi progetti non sono confrontabili per diverse ragioni: di 5 pratiche non si è riusciti a raccogliere informazioni di bilancio affidabili ed esaustive, mentre per il resto dei progetti sono disponibili ma in modo molto disomogeneo, in termini di bilancio totale o annuale (quest'ultimo non è, comunque, disponibile per tutti gli anni di progetto) o solo per alcune parti di esso (i fondi assegnati alle famiglie).



Tutte le pratiche fissano obiettivi concreti e misurabili, con un gruppo target chiaramente definito, e quasi tutti si rivolgono direttamente ai Rom (solo un progetto si rivolge a loro indirettamente). La maggior parte dei programmi selezionati sono ad ampio raggio, 12 di loro intersecano almeno altre due settori di intervento (ad esempio occupazione, istruzione, servizi sanitari, antidiscriminazione) oltre a quello dell'housing. Le restanti due pratiche si occupano solo della condizione abitativa.



LEZIONI APPRESE DALLE PRATICHE DI HOUSING PER I ROM

La sezione seguente riassume i risultati delle 14 pratiche di housing per i Rom in termini di estensione (numero di beneficiari coinvolti), fase preparatoria alla progettazione, metodologia progettuale, coinvolgimento e reazione del contesto, valutazione, partenariato, trasparenza e visibilità. Nel valutare l'esemplarità dei progetti abbiamo considerato in che modo il risultato è sostenibile, replicabile (il metodo utilizzato può essere adattato ad altri contesti) e in che misura si è stati in grado di coinvolgere il gruppo target nella pianificazione e nella realizzazione dello stesso.

Le sezioni riassuntive sono integrate con citazioni tratte dai singoli casi di studio, per inserire in una prospettiva più ampia le questioni specifiche.

Estensione

Il numero di persone coinvolte come beneficiari nei progetti presentati nei casi studio varia notevolmente. Alcune iniziative, ad esempio un progetto di Barcellona grazie al quale 8 famiglie sono state in grado di spostarsi da due strade segregate ad un alloggio in affitto, hanno raggiunto solo un paio di famiglie; il programma nel piccolo villaggio ungherese di Bag (non direttamente centrato sul tema dell'housing) potrebbe migliorare la situazione abitativa solo a 47 famiglie (mentre molte di più ricevono un supporto complessivo all'integrazione). Al contrario, in Francia, Italia e Romania ci sono programmi più ampi che hanno già sostenuto 300-400 persone. Nel caso dei progetti di minor portata le famiglie e le persone coinvolte hanno ricevuto un'assistenza intensiva e personalizzata, mentre nell'ambito di iniziative più estese i servizi integrativi (come l'educazione dei bambini, l'inserimento nel mercato del lavoro) potrebbero essere forniti in modo più efficiente.



Box 2: Numero di partecipanti / beneficiari coinvolti

MOUS de Montreuil, Francia: 117 famiglie, 350 persone

Saint-Maur, Francia: 18 famiglie

Orly, Francia: 17 famiglie Rom, (77 persone)

Pata Rât, Romania: circa 300 famiglie Rom

Sîngeorgiu de Mureş, Romania: circa 246 persone

Sfantu Gheorghe, Romania: 447 persone

Milano, Italia: 106 famiglie (374 persone), dal 2005 al 2019

Milano, Italia: 400 persone sgomberate da un'area degradata, 2009

Barcellona, Soler and Cortada Street nella città di Cornellà, Spagna: 8 famiglie

Barcellona, Lleida, Spagna: 27 famiglie

Miskolc, Ungheria: 900 Rom non hanno ottenuto alcun alloggio sostitutivo

Gyöngyös, Ungheria: 600-800 abitanti dell'area segregata

Bag, Ungheria: 47 famiglie

Ciascun progetto si è concentrato esclusivamente sulle famiglie Rom, ma in due casi ungheresi potrebbero essere incluse nel programma anche famiglie non Rom che si trovano nella stessa situazione sociale di quelli che vivono nel campo. Nonostante l'esplicito target rom delle pratiche, le misure di tutti i casi selezionati potrebbero in realtà riguardare anche beneficiari non Rom (come opzione possibile, ma non necessariamente di sostegno).



Fase preparatoria

Anche la preparazione delle pratiche selezionate varia considerevolmente. In due casi i progetti sono stati preceduti da una pianificazione approfondita e scientificamente validata. In un caso, è stata realizzata in Francia una pubblicazione scientifica, mentre nell'altro caso è stata resa obbligatoria dalla metodologia prevista dal fondo UE che fornisce il finanziamento. Si tratta della cosiddetta metodologia CLLD (Community-Led Local Development), di cui sono componenti fondamentali la preparazione delle strategie di sviluppo locale attraverso il coinvolgimento di gruppi di azione locale e l'attenta valutazione delle risorse, dei problemi e degli attori locali. Nel caso della Romania, questa preparazione ha richiesto quasi due anni e il progetto è ora nella sua fase di avvio (contrattazione). Il gruppo d'azione (gestito da un'organizzazione di beneficenza) era già attivo nei quartieri Rom di Sfantu Gheorghe, ed è quindi stato possibile analizzare i risultati finora ottenuti grazie al progetto.

Una differenza significativa che si palesa nel lavoro preparatorio sembra dipendere dal fatto che il progetto abbia luogo in comunità "autoctone" (cioè locali di lunga data) o migranti (emigrate nelle città dell'Europa occidentale dall'Europa orientale). Mentre le comunità autoctone sono caratterizzate da una schema di sviluppo di tipo insediativo, le aree metropolitane occidentali sono più spesso raggiunte dai servizi municipali - anche se questi sono forniti da enti di beneficenza e ONG in base ad accordi di cooperazione con il governo locale (o regionale). In questo caso, gli enti locali sono in possesso di un maggior numero di informazioni sulle famiglie che vivono negli insediamenti rispetto alle organizzazioni che lavorano con i "nuovi arrivati", e che si ritrovano nella loro nuova collocazione privi sia di una storia che di una rete allargata.

Quattro organizzazioni hanno menzionato il rischio o raccontato l'esperienza di un'accoglienza ostile nei confronti di coloro che si spostano dal campo o dall'insediamento in un nuovo quartiere e in una nuova comunità. Esse hanno dovuto prendere provvedimenti per mitigare le tensioni, lavorando per far sì che la gente del posto rivedesse i propri pregiudizi nei confronti dei Rom e adottando misure (assistenza intensiva alle famiglie rom) che aiutassero questi ultimi a non confermare i pregiudizi nei loro confronti. Questa si è rivelata una dimensione importante dei progetti, di cui si deve tener conto anche in altre zone, nella fase di pianificazione.



“In seguito all'incendio di una casa abusiva nella città di Montreuil nel luglio 2008, il sindaco ha deciso immediatamente di offrire un alloggio temporaneo ai Rom senza alloggio che vivono a Montreuil. Sono stati utilizzati due lotti vuoti di proprietà del comune e sono state acquistate delle roulotte. Le famiglie rom e zingare francesi erano, come tanti residenti locali, molto contrari all'arrivo di questi nuovi vicini Rom rumeni. Ma il sindaco non ha ceduto e nessuno è stato sfrattato. I consiglieri locali hanno fatto uno sforzo politico per favorire la solidarietà. Le paure e i pregiudizi sull'integrazione delle persone che vivono nell'insediamento provocano a volte una sorta di frammentazione tra le famiglie da trasferire. Il programma è stato molto selettivo, coinvolgendo solo un numero limitato di famiglie, e non le più deboli, ma le più abili e presenti nella zona da molto tempo” (Villaggio Bouvray a Orly, Francia).

Per un'ulteriore analisi, sarebbe utile capire come sono strutturati i diversi "pacchetti di servizi" per le famiglie di diverso stato sociale e se c'è o può esserci un passaggio tra appartenenti alle diverse categorie. È importante capire quali sono le condizioni tali per cui una famiglia può rientrare in una determinata fascia e quali evoluzioni devono verificarsi per poter passare ad un'altra, diventando idonei, per esempio, ad uscire dalla condizione di segregazione.

Se, infatti, alle famiglie precedentemente non idonee fosse possibile il passaggio ad un'altra fascia sociale (come esito di un percorso), ciò permetterebbe loro di lasciare anche l'insediamento. Questo aspetto si è rivelato un problema serio, ad esempio, in una località ungherese, dove, sebbene da parte del Comune ci sia in linea di principio l'intenzione di smantellare una grande area di segregazione (800 persone), la gestione del programma non è però in grado di offrire un modello adatto a tutte le famiglie, poiché un pacchetto di servizi semplice o standard non sarebbe efficace.

“I percorsi di inclusione sociale possono richiedere molto tempo; questo tipo di progetto ha bisogno di una prospettiva a lungo termine. (...) La raccolta di fondi potrebbe essere difficile quando i risultati sono attesi solo su un periodo molto lungo” (Milano-Novara, Italia).

Parte della fase preparatoria consiste nel trovare risorse per ciascun progetto. Solo pochi tra i progetti esaminati hanno un assetto finanziario sicuro e a lungo termine, soprattutto a livello locale o regionale, e solo nei casi francese e italiano. Nei progetti dell'Europa dell'Est, la tipica fonte di finanziamento è il sostegno dei comuni, integrato il più delle volte con fondi comunitari, perché i primi non sono nelle condizioni di destinare ad essi risorse significative. Ciò è particolarmente vero in Ungheria, dove il margine di manovra di bilancio dei governi locali si è costantemente ridotto negli ultimi anni.



La complessità della pianificazione delle risorse e dei progetti è inoltre rafforzata dalla possibilità di uno sviluppo a lungo termine. Solitamente, i progetti finanziati dall'UE hanno una durata progettuale di 2-3 anni al massimo. Tuttavia, un progetto abitativo di successo può richiedere anche 5-8 anni prima che le famiglie coinvolte si possano considerare integrate con successo e la loro situazione abitativa possa vedere un reale miglioramento.

Dal punto di vista della sostenibilità finanziaria, i progetti rumeni sono nella posizione migliore, poiché la costruzione del CLLD fornisce una risorsa pluriennale affidabile (integrata dalle risorse proprie della Caritas).

I soggetti attuatori coinvolti in progetti finanziati dall'UE spesso affermano che le rigide regole amministrative del regime di sovvenzione non sono adatte a coprire costi in continua evoluzione, che richiedono una risposta immediata. Quest'ultimo problema può essere, tuttavia, superato se il progetto viene realizzato utilizzando i fondi UE disponibili, ma all'interno di un partenariato società civile-chiesa-stato.



Box 3: Chi ha avviato il progetto

Qualora si vada alla ricerca degli iniziatori dei progetti considerati nel presente studio, ci si presenta un quadro differenziato. Non esiste alcun esempio in cui sia stata la stessa comunità Rom a prendere l'iniziativa per sollecitare un cambiamento. In un caso (Fagic, Barcellona) l'input è partito da un'organizzazione Rom ad essa strettamente associata, ma non direttamente da coloro che vivono negli slum.

In un altro caso, il progetto è stato costruito a partire da un'emergenza (un insediamento rom bruciato, a Montreuil, Francia) in cui il governo locale ed un'organizzazione di beneficenza hanno dovuto agire immediatamente, trovare una nuova sistemazione temporanea per le famiglie, e poi strutturare la loro successiva collocazione, garantendo un'assistenza sociale.

In alcuni casi, il governo locale ha deciso di abolire l'insediamento segregato in quanto rappresentava un problema sociale non affrontato per generazioni ed era ormai diventato inaccettabile. In un altro caso ancora, le ONG hanno agito da promotrici del progetto (ad esempio, a Bag, Ungheria), riconoscendo che uno sviluppo sostenibile a lungo termine delle famiglie segregate è possibile solo se le famiglie che vivono nell'insediamento vengono trasferite in un ambiente di vita integrato.

Una situazione particolare in Ungheria è costituita dal "Programma di recupero degli insediamenti", lanciato nel 2020 dal governo ma attuato da Maltese Charity, che coinvolge 300 insediamenti, e che realizza interventi di tipo abitativo negli insediamenti rom sulla base di una metodologia unificata. In questi casi, o l'organizzazione di beneficenza Maltese che ha costruito il programma "realizza il programma sul posto" o, in rari casi, altre ONG già operanti a livello locale vengono coinvolte per realizzare il progetto.

Metodologia progettuale

Tutte le pratiche di housing per i Rom selezionate nelle cinque aree metropolitane sono programmi altamente complessi; nessuna di queste è un'iniziativa abitativa unidimensionale.

All'assistenza abitativa sono state affiancati ovunque interventi di sviluppo adeguati alle esigenze locali. Gli sviluppi più comuni per ogni progetto sono stati:

- Garantire l'educazione dei bambini;
- Assistenza nell'ottenimento dei documenti di identità;
- Iniziative di integrazione nel mercato del lavoro (formazione professionale, ricerca di lavoro, tutoraggio);
- Miglioramento dell'accesso alle prestazioni sanitarie e dello stato di salute dei beneficiari.

Le pratiche selezionate dalle aree metropolitane di Parigi, Milano e Barcellona dimostrano che un prerequisito per una buona integrazione, e quindi per mantenere gli alloggi in affitto acquisiti, è che le famiglie abbiano un reddito da lavoro sicuro (o almeno un benefit sociale stabile e prevedibile, anche se questa resta una soluzione subottimale che non consente alcun miglioramento significativo della situazione abitativa), perché solo una tale condizione può garantire che esse saranno in grado di coprire il costo dell'affitto nel lungo periodo. Sebbene l'organizzazione di Barcellona abbia fornito un contributo iniziale (anticipo di affitto), ha posto comunque una grande enfasi sulla ricerca di lavoro e sul tutoraggio lavorativo delle famiglie assistite.

La complessità del sostegno fornito nei casi in esame è una delle lezioni più importanti da tener presente in vista di altri progetti abitativi. Tuttavia, è altrettanto importante sottolineare che questi servizi integrativi sono possibili solo se vengono presi in considerazione durante la pianificazione del progetto, se viene valutato lo stato sociale delle famiglie, e se l'intero progetto e il budget vengono pianificati a partire dai percorsi di supporto individuali. Una delle lezioni importanti che si ricavano dalle interviste e dai focus group è che la valutazione ed il percorso individuale sono una parte indispensabile di queste iniziative, poiché sono molteplici le caratteristiche e le diversità di chi vive in una situazione di segregazione.



“Gli assistenti sociali forniti dall'associazione Rues et cités sono stati formati da un'antropologa che ha promosso un metodo basato sulla personalizzazione del sostegno sociale e una varietà di strumenti contro ogni singolo, rigido, predefinito percorso di integrazione. (...) I servizi pubblici hanno compiuto grandi sforzi e hanno acquisito una cultura del sostegno alle famiglie” (Montreuil, Francia).

Una delle informazioni più rilevanti in termini di adattabilità è la presenza di soluzioni innovative utilizzate nei progetti.

Sorprendentemente, la partecipazione dei Rom alla preparazione e al processo decisionale non è prassi ordinaria nella costruzione dei progetti. Le ragioni di ciò possono essere molteplici, ma esulano da quanto è stato analizzato nei presenti casi studio; potrebbero peraltro essere oggetto stesso di un altro progetto. Ecco perché proprio l'aspetto della partecipazione può essere considerato innovativo in vista dell'inclusione, come nell'esempio della Francia:

“Sono state implementate due innovazioni per promuovere la partecipazione attiva dei beneficiari rom:

- il Social Life Council, che comprende 8 delegati familiari e 4 membri dell'équipe delle ONG;*
- un laboratorio sul "tempo delle donne" che ha permesso alle donne di riflettere sulla propria situazione e sui propri progetti” (Montreuil, Francia).*

Un'ulteriore innovazione tecnica arriva ancora dalle buone pratiche francesi. L'alloggio di chi usciva dalla segregazione veniva fornito con case pronte all'uso, alla cui costruzione partecipavano gli stessi abitanti delle aree segregate. Oltre all'alloggio, quindi, queste persone hanno al contempo ottenuto anche un lavoro e uno stipendio: *“Il progetto è stato apprezzato ed è servito da fonte di ispirazione per molte ragioni:*

- L'originalità degli alloggi auto-costruiti e facilmente smontabili.*
- La sua capacità di coniugare obiettivi ambientali e sociali.*
- Lo stile di governance e la logica del programma, che riconoscono la dignità e la capacità lavorativa dei Rom.*
- La realizzazione di un "villaggio smontabile" per alloggi temporanei di emergenza, che non intrappola i beneficiari nel lungo periodo in un rifugio etnicamente omogeneo, completamente segregato.*



- *Tutte le famiglie coinvolte hanno trovato una sistemazione permanente in alloggi sociali.*
- *La formazione professionale e l'inclusione lavorativa sono state considerate importanti quanto la scolarizzazione dei bambini.*
- *La mobilitazione di giovani volontari internazionali nel processo di costruzione degli alloggi ha creato legami transnazionali originali.*

Il processo di costruzione è stato molto innovativo. Nessun materiale da costruzione pesava più di 60 kg (per pezzo); tutto poteva essere trasportato da un solo uomo, e quindi non c'era bisogno di sollevarlo. Ciò ha ridotto i costosi costi di mobilitazione dei materiali. (...) Alla fine del progetto, tutte le famiglie hanno trovato un alloggio temporaneo e sono state poi aiutate a ricollocarsi in alloggi sociali permanenti. Tutte le famiglie coinvolte nel progetto dispongono di un'unità abitativa sociale permanente. Questa sistemazione permanente non è solo all'interno di Orly, ma è distribuita in tutta l'area del dipartimento della Val de Marne” (Orly, Francia).

Nonostante ciò, non è stato possibile coinvolgere i beneficiari nel miglioramento /ristrutturazione dell'alloggio:

"L'ONG mantiene le proprietà, ma non esiste una gestione della proprietà dedicata, ovvero uno staff di manutenzione e ristrutturazione, che sarebbe particolarmente importante per proprietà in condizioni così pessime. (...) Il programma non è riuscito a rendere i residenti partner attivi quando c'erano alcuni problemi minori di alloggio o manutenzione che avrebbero potuto essere gestibili anche dai residenti” (Miskolc, Ungheria).

Difficile attribuire il consueto concetto di innovazione al caso di Bag (Ungheria), in cui un'organizzazione non governativa locale (in collaborazione con volontari) aiuta ad ottenere sostegno statale e credito per l'acquisto di una casa a chi si trasferisce dall'insediamento. La novità è che le famiglie Rom possono ottenere un sostegno statale e un prestito bancario attraverso procedure amministrative molto complicate, a cui di solito non sono in grado di accedere senza l'aiuto di una ONG, poiché questi sussidi sono rivolti principalmente alla classe media. Facilitare la mobilità include anche l'assistenza legale per definire con chiarezza la proprietà di coloro che vivono nelle case dell'insediamento. Oltre agli studi legali pro-bono coinvolti, l'assistenza legale è fornita da studenti universitari di giurisprudenza.

È difficile anche considerare l'educazione finanziaria come una misura realmente innovativa, poiché solitamente essa è inclusa nei kit di strumenti di una promozione sociale ben funzionante. Tuttavia, questo non si verifica ovunque: nel 2015 il sostegno al risanamento del debito è stato revocato dal sistema di assistenza sociale ungherese. Le organizzazioni non governative se ne stanno occupando (ad esempio, a Bag, Ungheria), ma anche uno dei casi di Barcellona mostra che le famiglie hanno ancora bisogno di tale aiuto, e pertanto in un programma di *housing* non dovrebbe mancare questa attività.

“Le famiglie devono imparare a pagare l'affitto e le bollette come parte della vita in un appartamento, ma ovviamente questo deve essere per loro accessibile, altrimenti torneranno al campo. La dimensione finanziaria deve essere supervisionata e deve essere di supporto alle famiglie nel gestire i soldi per l'intero mese. Ricevono mensilmente i loro soldi, e devono imparare a ripartirli per pagare l'affitto, le bollette e per farli bastare per l'intero mese”.



Coinvolgimento, reazione dell'ambiente

La maggior parte dei casi studio riporta che il trasferimento delle persone che vivono nell'insediamento in un ambiente di vita integrato porta spesso a tensioni dovute alla resistenza di coloro che già vi abitano. Un buon esempio di ciò è Gyöngyös (Ungheria), dove il governo locale (in collaborazione con Maltese Charity) gestisce un programma UE pluriennale ad alto budget. Nel programma, i servizi per la popolazione locale (i cosiddetti "soft elements", ovvero la parte di sviluppo sociale del progetto) sono forniti dall'ente di beneficenza Maltese in un centro di servizi allestito ai margini dell'insediamento (mediazione, sessioni di sviluppo per i bambini, aiuto alle famiglie nei compiti amministrativi). Gli sviluppi infrastrutturali si limitano all'asfaltatura delle strade della zona e alla pulizia dello spazio pubblico.

Non sono previste ristrutturazioni di edifici locali in pessime condizioni (non sono consentite ristrutturazioni di immobili di proprietà privata con fondi comunitari) o ricollocazioni in altre zone della città. Il vicesindaco della città, e rappresentante della zona, chiarisce: *“La gente della città non accetterebbe le persone che vivono qui in altre parti del paese perché non riuscirebbero ad integrarsi. E ancora, pensa che se una famiglia del genere si trasferisse, anche se sono persone perbene, in una casa in una strada ordinata, il valore della proprietà comincerebbe a diminuire immediatamente. Ecco perché nessuno vuole vederli alla porta accanto. E non c'è politico in città che abbia il coraggio di rappresentare un'idea del genere”*. Per questo la città non tenta nemmeno, sul lungo periodo, di eliminare le aree segregate, anche se ha un programma e fonti dedicate per raggiungere questo obiettivo. A motivo di ciò, le evoluzioni che hanno luogo possono mantenere il loro impatto solo per un breve periodo.

Questo fenomeno si verifica anche in altri Paesi e insediamenti. Tuttavia, ci sono luoghi in cui il soggetto attuatore cerca di trovare una risposta alle resistenze della società, perché la sopravvivenza degli insediamenti dipende anche dalla persistenza dei problemi sociali locali. Un simile tentativo è stato realizzato dalla città di Montreuil, in Francia, dopo un incendio in uno squat nel 2008, quando il sindaco ha insistito per mantenere la ricollocazione dei Rom rumeni nonostante le tensioni nella comunità locale. Nel 2010, il comune ha realizzato un progetto MOUS per le 117 famiglie in questione (circa 350 persone), con due alloggi temporanei denominati “villaggi dell'integrazione”, ciascuno gestito da una ONG.



Il progetto MOUS per l'integrazione dei Rom ha riunito il comune, gli enti regionali e lo Stato. Hanno stabilito ed allocato un budget per l'inclusione delle persone selezionate e ne hanno fatto supervisionare le azioni da un'associazione.

Ci sono luoghi dove, alla prima ondata di migranti, come “soluzione intermedia” gli assistenti sociali cercano di convincere la gente del posto che ospitare le famiglie Rom non comporta un rischio eccessivo. Pertanto, il gruppo target del progetto non sono solo le famiglie Rom che si trasferiscono, ma anche i residenti non Rom. *“L'obiettivo principale era il reinserimento delle famiglie in case standard (appartamenti) e il sostegno al loro processo di adattamento negli appartamenti e nei quartieri. Il programma ha trovato molti ostacoli e difficoltà. Si è ricominciato con il trasferimento delle famiglie e in questo momento è attivo un servizio di monitoraggio/mediazione con le famiglie che lavora anche con i vicini non rom. (...) Dopo aver lavorato a stretto contatto anche con i servizi sociali, si è deciso di iniziare la fase con solo 4 famiglie, monitorare il loro adattamento e poi proseguire con il resto delle famiglie. Nel 2011, 4 famiglie sono state ricollocate in un appartamento e avevano un "assistente familiare" (una specie di assistente sociale) che le supportava”* (Barcellona).

Il capo dell'ONG Bagázs (Bag, Ungheria) ha affermato che sensibilizzare la maggioranza della società è un compito per l'organizzazione almeno quanto lo è aiutare le famiglie Rom. *“Ho detto al sindaco che finché l'insediamento rimane segregato e nessuna famiglia non rom si trasferisce qui, non ci si può aspettare che i rom siano accolti al di fuori dell'insediamento. Con un divario di socializzazione così ampio, non ci si può aspettare che le famiglie Rom in uscita siano all'altezza dei nuovi standard. Se non ci sono strade asfaltate, i rimarranno ammassati, i cani randagi non verranno accalappiati e i poliziotti raramente passeranno a pattugliare l'area, quindi la situazione non cambierà”*.



Valutazione (successo)

Valutazioni pianificate e sistematiche sono state effettuate solo in tre progetti. In due casi c'è stata un'analisi scientifica dell'intervento svolto. Una valutazione approfondita e basata sull'impatto è stata condotta principalmente nei progetti che hanno utilizzato anche fondi UE, ma meno nel caso di organizzazioni non governative e della Caritas, probabilmente perché mancanti di risorse dedicate. Un'eccezione è forse il caso di Bagázs (Bag, Ungheria), che mantiene un database online aggiornato delle attività dei bambini coinvolti e delle opinioni dei tutor, uno strumento di gestione interno che può servire come base per la valutazione. Questa banca dati online è sicuramente flessibile ed esemplare, perché oltre ad attivare il processo di raccolta di dati oggettivi di valutazione e fornire una panoramica dei progressi su base quotidiana, va a sostituire completamente l'amministrazione cartacea, frustrante e deleteria per l'efficienza degli operatori sociali.

Per le organizzazioni attuatrici dei progetti selezionati sono stati individuati due indicatori principali, monitorabili senza appositi apparati: numero di famiglie trasferite o ricollocate (o la cui situazione abitativa è migliorata in modo significativo e misurabile) e, all'interno di essa, numero delle famiglie la cui situazione dopo anche l'intervento è rimasto permanentemente migliore.

In nessuno dei progetti in esame si è riscontrata una valutazione di impatto sistematica basata su standard precostituiti, ma sono comunque stati rilevati risultati concreti, anche se solitamente non sotto forma di indicatori quantitativi adeguati:

“Il MOUS si è concluso nell'agosto 2015, quando i due siti sono stati chiusi. (...) Questa è stata un'operazione pionieristica in Francia e la più grande del suo genere. Quasi tutte le famiglie avevano trovato posto in un servizio abitativo provvisorio o in case popolari. È stato un “successo”, almeno in termini numerici, perché l'integrazione abitativa non è stata duratura per tutti, con alcune famiglie nuovamente occupate in un edificio abbandonato e coinvolte in un nuovo programma comunale. (...) Il programma ha contribuito a innovare lo stile di governo della città, ha soddisfatto i bisogni fondamentali di inclusione abitativa e lavorativa e ha conferito potere politico e sociale ai Rom coinvolti. (...) Il programma era meno costoso di qualsiasi altro basato su pernottamenti pagati in hotel sociali, o su rifugi per senzatetto o rifugi di emergenza” (Saint-Maur, Francia).



In Italia è ora possibile guardare indietro, ad oltre 10 anni di pratiche, e c'è quindi l'opportunità di una valutazione solida capace di esaminare o prevedere il successo del processo di integrazione per ogni famiglia coinvolta. *“Dopo dieci anni, la maggior parte di queste famiglie, pur in situazioni diverse tra loro, ha una residenza regolare in unità abitative regolari, con almeno un adulto che lavora e bambini che frequentano la scuola secondaria. In termini numerici, via Rubattino è uno degli esempi più significativi di un riuscito passaggio da baracche a unità abitative negli ultimi anni”* (Milano, Italia).

Nonostante il fatto che nelle pratiche selezionate la valutazione d'impatto non sia stata effettuata da valutatori esterni e indipendenti, alcuni progetti hanno fornito relazioni obiettive e autocritiche, basate su una valutazione interna, che ha mostrato come i soggetti attuatori di progetti di housing devono essere pronti a (parziali) fallimenti ed essere sufficientemente flessibili da mettere a punto o addirittura imporre modifiche più significative all'attuazione del progetto, se necessario: *“Dopo un anno, la situazione era terribile. Le famiglie avevano grossi debiti sui canoni di locazione, (...) Era molto difficile per le famiglie farsi carico di tutti i pagamenti. Quindi, dopo 2 o 3 anni, tornarono al campo. (...) Nel 2017, alcune famiglie sono già state ricollocate e il processo si è concluso nel 2018. Attualmente, tutte le famiglie originarie vivono in appartamenti”* (Barcellona).

“Il numero di famiglie trasferite in nuove unità abitative potrebbe avere un impatto misurabile e suggerisce che il programma è meno efficace, poiché solo 11 famiglie sono state spostate in alloggi alternativi entro 5 anni, invece delle 60 unità abitative originariamente previste” (Miskolc, Ungheria).

Poiché il progetto R-Home è iniziato dopo alcuni dei progetti analizzati, non è stato possibile confrontare l'efficacia dei progetti con la stessa metodologia. Sarebbe comunque utile analizzare non solo queste, ma anche altre pratiche di housing, attraverso una valutazione sistematica che utilizzi indicatori esterni ed omogenei.



Partenariato

Tutti i progetti tranne uno sono stati attuati in un quadro di partenariato. L'efficienza dei partenariati misti e delle collaborazioni è evidente. Senza l'attore comunale, nessuno dei progetti potrebbe ottenere il sostegno della popolazione locale, che costituisce la legittimità del progetto. L'ente locale può anche fornire la condizione infrastrutturale per il trasferimento di alloggio. Pertanto, può essere un aiuto importante sia nella designazione di appartamenti in affitto o proprietà da costruire, sia nei contatti con le autorità locali.

“Questo mostra l'importanza di avere un funzionario pubblico dedicato che lavora all'interno dell'amministrazione comunale al fine di promuovere il lavoro di ONG e associazioni e l'attuazione delle politiche religiose e la fornitura di servizi. (...) Ha sviluppato uno stile di governance basato su meccanismi di apertura, in cui i dipendenti pubblici e gli attivisti per i diritti umani si sono incontrati e hanno lavorato fianco a fianco con i beneficiari rom. Uno stile basato sull'ascolto, le audizioni, gli incontri fuori orario, con l'interesse per la convivialità. (...) Ha dimostrato l'efficacia di un metodo basato su una varietà di strumenti abitativi e flessibilità, trovando soluzioni per le famiglie caso per caso. (...) Questo programma ha dato alle famiglie abbastanza autonomia per andare per la propria strada senza bloccarle in un rigido schema di integrazione. L'autonomia di queste famiglie non è stata vista come un ostacolo, sebbene costituisca una vera risorsa nel processo di integrazione” (Montreuil, Francia).

Le organizzazioni civiche e di beneficenza possono intraprendere attività sul campo e di sviluppo sociale, specialmente nei Paesi (Europa dell'Est) in cui il sistema di previdenza sociale statale-comunale non ha capacità (umane) sufficienti per attuare un progetto di questa portata. Un altro ruolo importante può essere svolto dalle organizzazioni non governative o di beneficenza nel fornire una sponda degna di fiducia nella relazione con le famiglie coinvolte, poiché in molti casi queste non si fidano degli attori comunali ufficiali.

Un ulteriore vantaggio del coinvolgimento di enti di beneficenza è che dispongono di un proprio budget più o meno prevedibile che, integrato con alcuni finanziamenti UE, può fornire un importante margine di manovra per garantire costi che non sono ammissibili secondo le procedure dell'UE stessa, che non sono inclusi nel bilancio o che non potevano essere previsti anni prima, durante la fase preparatoria.



In cinque casi si è riscontrata la presenza di uno stakeholder o di un partner che ha fornito un'assistenza significativa nella fase di preparazione del progetto conoscendo e, quando necessario, valutando accuratamente lo stato sociale e culturale delle famiglie da coinvolgere, e avendo chiara la prospettiva e la conoscenza di quali sono le misure più adeguate in caso di problemi. Si può senza dubbio dire che vale certamente la pena coinvolgere tali attori esterni nella fase di pianificazione del progetto.



Trasparenza, visibilità

Circa la metà dei progetti citati, dispone di un sito Internet che fornisce informazioni dettagliate sui progetti stessi e sui diversi soggetti attuatori. È disponibile materiale stampato riguardante i progetti già conclusi, e le organizzazioni coinvolte sono pronte a fornire qualsiasi ulteriore informazione venga richiesta.

Tutti i partner coinvolti nel progetto R-HOME sono disponibili ad adattare le soluzioni adottate, ed è sempre possibile contattare le organizzazioni ai seguenti indirizzi.

Per facilitare i contatti, forniamo qui gli indirizzi delle organizzazioni coinvolte nel progetto:

Fondazione AUTONOMIA, Ungheria, www.autonomia.hu, Tibor Beres:
beres.tibor@autonomia.hu

Istituto di Ricerca Sociale TÁRKI, Ungheria, www.tarki.hu; Anikó Bernát:
bernat@tarki.hu

FONDAZIONE CARITAS AMBROSIANA, Italia, www.caritasambrosiana.it,
Chiara Lucchin: c.lucchin@caritasambrosiana.it

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MILANO-BICOCCA, Italia, www.unimib.it,
Patrizia Farina: patrizia.farina@unimib.it

COMUNE DI MILANO, Italia, www.comune.milano.it, Miriam Pasqui:
miriam.pasqui@comune.milano.it

ASOCIATIA CARITAS - ASISTENTA SOCIALA FILIALA ORGANIZATIEI
CARITAS ALBA IULIA, Romania, <https://caritas-ab.ro/ro/>, Hanna Hompoth:
hanna.hompoth@caritas-ab.ro

FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES, Francia,
www.sciencespo.fr/centre-etudes-europeennes/en, Tommaso Vitale:
tommaso.vitale@sciencespo.fr

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES GÍTANAS DE CATALUÑA, Spagna,
www.fagic.org/, Annabel Carballo: a.carballo@fagic.org



CONCLUSIONI

Tutte le pratiche studiate sono state realizzate in partenariato e utilizzando un approccio integrato, vale a dire che tutte le iniziative intraprese hanno esteso il raggio d'azione dei loro obiettivi di sviluppo e integrazione, non limitandosi a cercare di incidere e migliorare solo la situazione abitativa. Quello dell'approccio integrato è un elemento radicato nel disegno stesso di questa ricerca ed è riconosciuto come un fattore cruciale per ogni iniziativa che voglia essere di successo in questo campo.

Alla luce dei risultati ottenuti dai 14 casi selezionati per il mutual learning, un progetto abitativo di successo presenta almeno due requisiti. Il primo è che diversi enti (comunali, civili, caritativi, accademici) formino una comunità di promotori, un partenariato, costruendo così la sinergia necessaria per far fronte ad un problema sociale piuttosto complesso. L'altro è che i progetti di sviluppo devono essere realizzati con una pianificazione accurata dei servizi, dopo aver conosciuto le famiglie e le persone da assistere; non è quindi possibile riprendere in mano progetti già realizzati altrove senza alcun adattamento, ma si tratta piuttosto di raccogliere le azioni risultate più efficaci, cioè le metodologie utilizzate nei progetti di successo. Un buon esempio è il modello francese, dove adulti attivi sono stati coinvolti nell'assemblaggio di "lightweight houses", fornendo loro sia un lavoro che un reddito, o l'esempio di Bagázs (Bag, Ungheria), dove il sostegno all'edilizia popolare altrimenti disponibile per i cittadini meno vulnerabili, quelli della classe media, è stato messo a disposizione delle famiglie rom attraverso l'assistenza legale.

Se le famiglie vivono solo di sussidi sociali, cioè se non sono in grado di superare la loro dipendenza dal sistema di assistenza sociale e di avere un reddito, non si può sperare che la situazione abitativa vada migliorando nel tempo. Infatti, anche se una famiglia riesce a trasferirsi in un appartamento in affitto, lo status di inquilino può essere realmente mantenuto solo grazie ad un intenso lavoro sociale e all'ottenimento di un'occupazione. Quest'ultimo è garanzia per il pagamento dell'affitto, mentre il primo è un mezzo per plasmare l'atteggiamento della comunità di maggioranza. Comprendere questo ha portato sempre più progettisti e soggetti promotori a tenere insieme al progetto di housing anche la componente occupazionale, per un risultato che sia davvero sostenibile.



Non considerare le resistenze di un ambiente ostile e “non rom” potrebbe avere un impatto negativo sull'intervento stesso. Esistono modi diversi per migliorare questo atteggiamento di fondo (trasferimento graduale, assistenza familiare intensiva e mantenimento dei contatti con i vicini), ma questo passo non può mancare nella fase di ideazione di un progetto, se se ne vuole garantire un esito sostenibile.

L'esperienza, poi, mostra che è necessario diversificare non solo la composizione del partenariato degli enti realizzatori del progetto, ma anche le fonti di finanziamento dello stesso. Partendo da un solo fondo UE, a causa della sua rigidità, è molto difficile arrivare a realizzare con successo questa tipologia di progetti, in cui spesso ci si trova di fronte a necessità finanziarie in continua evoluzione. Lo stato delle famiglie cambia continuamente, e a queste mutazioni bisogna rispondere utilizzando i costi in modo flessibile. Questo è possibile solo se esiste un partner che dispone di un budget più flessibile, e che può quindi coprire questi costi ad hoc.

Nel caso dei programmi di housing, il dilemma è se si debba semplicemente migliorare la situazione abitativa esistente, lasciando a coloro che vivono in zone segregate l'autonomia di vivere all'interno della loro comunità, o se questi debbano essere sostenuti e rafforzati affinché diventi possibile lasciare l'area di segregazione e fare passi di integrazione nella società. Dalle pratiche analizzate non è possibile ottenere una risposta chiara, ma il fatto stesso che il poter abitare in un alloggio dignitoso dipenda dal fatto di essere integrato nel mercato del lavoro, mentre l'integrazione nel mercato del lavoro non è di fatto possibile senza un cambiamento qualitativo (e quindi integrato) nell'alloggio, mostra che un cambiamento sostenibile e significativo è possibile solo se a queste famiglie viene data la possibilità e fornito l'aiuto necessario per lasciare definitivamente le aree segregate.

Questo documento è stato finanziato dal Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza dell'Unione Europea (2014-2020).

Il contenuto di questo documento rappresenta esclusivamente il punto di vista dell'autore ed è di sua esclusiva responsabilità. La Commissione Europea non si assume alcuna responsabilità per l'uso che potrebbe essere fatto delle informazioni in esso contenute.

