

Impegno locale per l'inclusione dei rom

**Studio della località
Bologna (Italia),
2016**

Autrice: Elena Borghi

LIBERATORIA: Il presente documento è stato commissionato sulla base di un contratto dall'Agenzia per i diritti fondamentali dell'Unione europea (FRA) per il progetto [LERI - Impegno locale per l'inclusione dei rom](#). Le informazioni e le opinioni contenute nel presente documento non necessariamente rispecchiano le opinioni o la posizione ufficiale della FRA. Il documento è reso pubblicamente disponibile a soli fini di trasparenza e informazione e non costituisce né una consulenza, né un parere legale.

Sommario

1. Sintesi.....	3
2. Descrizione del contesto locale	3
Gruppi e comunità rom e sinti	3
Questioni principali individuate con il metodo della ricerca-azione (PAR). 7	
La dimensione politica	8
3. Metodo PAR applicato	11
Primo ciclo PAR	12
Secondo ciclo PAR	15
Terzo ciclo PAR.....	16
Principali sfide e bisogni individuati.....	18
4. Interventi locali - obiettivi, partner, processo e risultati	20
5. Analisi, discussione, lezioni apprese	24
6. Conclusioni e raccomandazioni	26
7. Informazioni supplementari.....	26
Ringraziamenti	26

1. Sintesi

Caso di studio descrive e valuta l'attuazione della ricerca LERI a Bologna, nell'Italia settentrionale; inoltre, illustra il contesto sociale e politico in cui è stata condotta la ricerca e la collocazione delle comunità rom e sinti all'interno di tale contesto. La ricerca ha coinvolto in particolare un ufficio del comune, l'ONG incaricata di operare nei tre insediamenti sinti del comune e membri delle comunità rom e sinti locali. In risposta ai risultati di un'approfondita valutazione dei bisogni condotta con il metodo della ricerca-azione (PAR, ossia gruppi tematici e interviste con le principali parti interessate) secondo un approccio leggero, che ha individuato nella mancanza di portavoce rom e sinti uno dei principali fattori alla base dell'emarginazione di queste comunità, l'intervento LERI si è concentrato sul rafforzamento dei diritti fondamentali della comunità sinti per assicurarne la piena partecipazione sociale e politica. La ricerca ha contribuito alla creazione di un programma di tirocini per la formazione di dieci futuri mediatori e portavoce rom e sinti in un'area politica di loro scelta tra casa, istruzione e cultura/comunicazione.

Parole chiave/Tag: diritto di partecipazione, tirocinio, portavoce, mediazione culturale, attivismo.

2. Descrizione del contesto locale

Gruppi e comunità rom e sinti

Bologna è il capoluogo dell'Emilia-Romagna, una regione dell'Italia settentrionale. È la settima città più popolosa in Italia, con circa 380 000 abitanti suddivisi nei nove quartieri cittadini (Borgo Panigale, Navile, Porto, Reno, San Donato, Santo Stefano, San Vitale, Saragozza e Savena).

Grazie alla ricchezza della propria storia e alla posizione geografica favorevole, Bologna occupa un posto di primo piano in molti settori diversi: ad esempio, può vantare un vasto programma di attività culturali e ospita la più antica università europea - motivo per cui è la meta preferita di migliaia di studenti provenienti non soltanto da tutta Italia ma anche da altri paesi. Inoltre, grazie al suo tradizionale e ben noto attivismo e a una forte tradizione progressista, Bologna è generalmente considerata una delle città italiane più inclusive e multiculturali. È un luogo in cui le organizzazioni, associazioni e cooperative della società civile (che si occupano di numerose tematiche sociali, politiche e culturali) hanno tradizionalmente trovato un ambiente favorevole alle loro attività, facendo di Bologna un luogo all'avanguardia dell'attivismo lesbico, gay, bisessuale e transgender (LGBT) in Italia e fa parte della Coalizione europea delle città contro il razzismo (ECCAR). Nel panorama italiano Bologna è una città di primo piano anche sotto il profilo economico, nonché un importante nodo della rete stradale e ferroviaria nell'Italia settentrionale e sede di numerose grandi poli industriali.

I rom e i sinti vivono a Bologna già dal Medio Evo. Comprendono gruppi molto eterogenei tra loro, le cui esigenze e specificità culturali variano a seconda della rispettiva nazionalità. Secondo le stime, la popolazione sinti di Bologna conta complessivamente circa 250 persone, tutte di cittadinanza italiana. La maggior parte dei sinti vive in tre campi gestiti dal comune (aree sosta). Originariamente

concepiti come soluzione temporanea, nel corso degli anni questi campi sono diventati una realtà permanente. Si tratta di insediamenti piuttosto piccoli: quello nel quartiere Borgo Panigale ospita 110 persone mentre gli altri due (a Savena e Navile) ne accolgono rispettivamente 52 e 69¹. Ciascun campo è amministrato dal consiglio del quartiere in cui si trova. La maggior parte delle iniziative nei campi è stata gestita fino al gennaio 2016 da un consorzio di cooperative sociali, il *consorzio Indaco*, tramite operatori sociali che lavorano nell'area dell'istruzione, fungono da mediatori tra la popolazione sinti e l'amministrazione locale e partecipano a tutti i progetti riguardanti la comunità sinti. Dal febbraio 2016 i consigli di quartiere hanno fortemente ridotto i servizi sociali/educativi nei campi e soltanto le iniziative nei campi del Navile e, in parte, del Savena sono state subappaltate al *consorzio Indaco*. Tale decisione era presumibilmente conseguente all'approvazione, nel luglio 2015, della nuova legge regionale che ha sostituito la legge regionale n. 47/1988, contenente le regole per le "minoranze nomadi" nell'Emilia-Romagna², e le relative norme e i regolamenti di attuazione che avevano disciplinato fino ad allora il funzionamento dei consigli di quartiere. La legge n. 11/2015, dal titolo "Norme per l'inclusione sociale di rom e sinti", è stata elaborata con il fine ultimo di chiudere tutti i campi comunali dell'Emilia-Romagna e trovare soluzioni abitative alternative per le famiglie sinti che vi abitano attualmente (per informazioni dettagliate sulla legge si veda il punto seguente).

Alcune famiglie sinti hanno acquistato piccole aree private di terreno e le utilizzano per collocarvi case mobili e strutture semipermanenti. La maggior parte dei sinti è del parere che questa sia la soluzione ottimale per le loro esigenze abitative; tuttavia sono sorti alcuni conflitti con le leggi italiane sull'uso dei terreni perché queste famiglie sinti hanno comperato perlopiù terreni agricoli, che sono abitualmente meno costosi ma sui quali non è permesso costruire. Le autorità italiane considerano soluzioni abitative una violazione delle leggi sull'uso dei terreni. Pertanto, le persone che abitano in questi insediamenti posti su terreni non utilizzabili a fini abitativi sono esposte al rischio di sgombero, pur avendo acquistato i terreni legittimamente.

I rom abruzzesi sono un altro gruppo italiano. Si considerano rom e, al pari dei sinti, vivono in Italia da secoli. Sebbene, come indica il nome, siano insediati perlopiù in Abruzzo, sono presenti anche in altre regioni e una sessantina di essi vivono in un campo autorizzato a Casalecchio di Reno, una cittadina vicina a Bologna³.

I rom di nazionalità non italiana, sono suddivisi in due gruppi principali: quelli che sono fuggiti dall'ex Jugoslavia negli anni Novanta del Novecento e quelli arrivati di recente dalla Romania. I primi hanno avuto accesso ad abitazioni popolari e altri servizi assistenziali subito dopo il loro arrivo dall'ex Jugoslavia: ad esempio, alcune famiglie hanno beneficiato di progetti di transizione abitativa, altre hanno costituito l'associazione informale *Aven Amentza*, che promuove

¹ Consorzio Indaco (2014), *Relazione semestrale aree sosta Bologna. Gennaio-giugno 2014*.

² Italia, regione Emilia-Romagna (1988), LR 47/1988, Norme per le minoranze nomadi in Emilia-Romagna, 23 novembre 1988.

³ Italia, Osservatorio provinciale delle immigrazioni (Bologna Città Metropolitana), *La popolazione Sinti e Rom nei campi sosta in provincia di Bologna al 30 novembre 2009*. Disponibile all'indirizzo: www.cittametropolitana.bo.it/sanitasociale/Engine/RAServeFile.php/f/Documenti/ReportCampiSosta2009.pdf

piccoli eventi culturali (perlopiù concerti e spettacoli di danza)⁴. Fino al 2014, I Rom provenienti dalla Romania, composto da ventisette famiglie, è stato assistito dall'Azienda pubblica di servizi alla persona città di Bologna (ASP), un ente pubblico senza fini di lucro di proprietà del comune per il 97% che eroga servizi assistenziali e sociali integrati ad adulti in stato di necessità e anziani. Dal 2015 l'ASP opera come punto di riferimento per queste famiglie rom, che possono fruire di assistenza qualora abbiano particolari necessità; non è stata attuata, però, alcuna politica specifica (come il sostegno all'istruzione loro riservato in passato), perché questo gruppo di rom è ora considerato autonomo e pienamente integrato.

I rom arrivati di recente dalla Romania si trovano tuttora in condizioni estremamente difficili. Pur in assenza di dati specifici su questi rom rumeni, a causa dell'elevato grado di mobilità e marginalità che li caratterizza, gli operatori sociali hanno stimato in circa 100-150 il numero degli appartenenti a questo gruppo⁵. I rom rumeni vivono abitualmente in insediamenti abusivi nella periferia della città (dove erigono ripari sulle rive dei fiumi e in altri luoghi nascosti), in abitazioni di emergenza/transizione o in edifici occupati. Quando è stata condotta la ricerca LERI questi insediamenti abusivi erano una ventina ed erano tutti privi di qualsiasi tipo di struttura o servizi a disposizione degli abitanti. Ciascun insediamento era abitato da poche famiglie rom. Essendo illegali, questi insediamenti sono costantemente oggetto di sgombero da parte della polizia municipale: tra il maggio 2015 e l'aprile 2016 sono stati eseguiti molti sgomberi⁶. Alla fine del 2015 il dipartimento Servizi sociali e il dipartimento Sicurezza del comune hanno trovato un accordo in base al quale, da quel momento in poi, non sarebbe stato eseguito alcuno sgombero senza che ne fosse preventivamente informata *La piccola carovana*, che è la cooperativa sociale incaricata dal comune nel dicembre 2014 di occuparsi dei bisogni di base dei rom che vivono negli insediamenti abusivi.

Le politiche attuali, però, sono rivolte prevalentemente ai cittadini italiani, e la cooperazione con il dipartimento Sicurezza aveva come scopo principale la creazione di uno strumento che consentisse al dipartimento Servizi sociali di individuare i casi particolarmente problematici⁷. L'autorità locale ha messo a disposizione strutture di base, come servizi igienici pubblici muniti di docce e lavandini, e cinque container (gestiti da *La piccola carovana*) per ospitare gli ammalati e gli anziani durante l'inverno. Tuttavia, a causa della nazionalità, dell'estrema marginalità e dello scarso interesse a insediarsi stabilmente a Bologna (o, in generale, in Italia), questo gruppo di rom non italiani non è stato

⁴ Membro della comunità/rappresentante dell'ONG, intervista, 2 settembre 2015, uomo.

⁵ Rappresentante dell'ONG, intervista, 11 marzo 2015, donna.

⁶ 15 maggio 2015 (www.comune.bologna.it/news/lungoreno-sgomberato-insediamento-abusivo-sotto-il-ponte-dellasse-attrezzato-bologna-vignola); 17 giugno 2015 (www.zic.it/lungoreno-ancora-uno-sgombero/); 1 luglio 2015 (www.comune.bologna.it/news/del-fonditore-sgomberate-sei-baracche-abusive-e-bonificata-larea-verde); 6 luglio 2015 (<http://www.comune.bologna.it/news/sgomberato-insediamento-abusivo-sul-lungoreno>); 27 luglio 2015 (www.comune.bologna.it/news/sgomberati-tre-insediamenti-abusivi-sul-lungoreno); 14 agosto 2015 (www.comune.bologna.it/news/lungoreno-nuovo-sgombero-di-una-tendopoli); 5 marzo 2016 (www.zic.it/tre-sgomberi-nel-giro-di-pochi-giorni/); 24 marzo 2016 (www.comune.bologna.it/news/riqualificazione-di-spazi-pubblici-occupati-abusivamente); 13 aprile 2016 (www.comune.bologna.it/news/sgomberato-insediamento-abusivo-zona-lazzaretto); 15 aprile 2016 (www.comune.bologna.it/news/sgomberata-casa-colonica-comunale-quarto-di-sopra).

⁷ Rappresentante dell'autorità locale, intervista, 22 dicembre 2015, donna.

in realtà oggetto di politiche che andassero al di là della semplice erogazione dell'assistenza di base.

I sinti e i rom italiani e non italiani si considerano due gruppi molto diversi tra loro. I primi sottolineano che il fatto di essere di nazionalità italiana dovrebbe garantire loro un migliore trattamento da parte delle autorità locali e della popolazione, nonché porre fine a ogni forma di discriminazione. Inoltre, i sinti abitualmente considerano i "rom" alla stessa stregua dei rom rumeni che vivono negli insediamenti abusivi alla periferia della città, nell'intento di presentare sé stessi come un gruppo meglio integrato nel tessuto sociale, più rispettoso della legge, eccetera.

Questa demarcazione è emersa in modo particolarmente evidente durante una dimostrazione organizzata dai sinti il 16 maggio 2015 per rivendicare la parità di diritti. L'insistenza sulla nazionalità italiana dei sinti è stata, infatti, il motivo conduttore della dimostrazione: ad esempio, sono state esibite numerose bandiere italiane, molti partecipanti indossavano pettorine gialle con la scritta "Sinti italiani", alla partenza della marcia è stato suonato l'inno nazionale italiano e tutte le canzoni che hanno accompagnato la dimostrazione facevano parte del repertorio popolare nazionale. Inoltre, i partecipanti urlavano slogan in tutti i dialetti dell'Italia settentrionale, a riprova del senso di appartenenza dei sinti a città e località ben precise⁸. Interrogati sul loro orientamento politico, i dimostranti hanno per la maggior parte negato di appartenere a determinati schieramenti politici, sottolineando piuttosto il loro desiderio di godere pienamente dei diritti di cittadinanza in quanto membri della comunità nazionale. Molti dimostranti hanno esibito cartelli con il testo degli articoli della Costituzione che sanciscono l'impegno dell'Italia a favore dell'uguaglianza e della non discriminazione. Molti sinti che hanno partecipato alla marcia hanno insistito sulle differenze tra sinti e rom, dimostrando di non conoscere quella comunità e di nutrire pregiudizi simili a quelli diffusi tra la grande maggioranza della società italiana⁹. Interrogati a questo proposito, i sinti hanno di solito risposto definendo i rom (inevitabilmente identificati con i rom rumeni/dell'Europa orientale) un gruppo di persone differenti, meno disponibili all'integrazione e in generale meno rispettose delle regole della vita civile rispetto ai sinti.

La suddivisione delle comunità sulla base della nazionalità e il diretto coinvolgimento del comune nella gestione dei campi in cui vive la maggior parte dei sinti ha tradizionalmente indotto l'autorità locale a considerare i sinti l'obiettivo principale delle politiche e dei progetti di inclusione. È stato nel contesto di uno di questi progetti (il "Roma-Net", cofinanziato dall'UE nel periodo 2009-2013)¹⁰ che l'amministrazione locale ha avviato un processo finalizzato a promuovere la partecipazione dei diversi gruppi residenti nel suo territorio, per sostenere la Strategia nazionale d'inclusione dei rom, sinti e caminanti¹¹. Nel quadro del progetto "Roma-Net" è stato elaborato un piano d'azione locale per

⁸ Alcuni degli slogan più ripetuti sono stati: "Viva i Sinti italiani!", "Sinti italiani per i diritti!", "Sinti e italiani popolo unico dal 1400!", "Italiani nell'animo!",

⁹ Pew Research Centre (2015), <http://www.pewglobal.org/2015/06/02/faith-in-european-project-reviving/>

¹⁰ Per informazioni dettagliate sul progetto cfr. <http://urbact.eu/roma-net>

¹¹ Italia, Ufficio Nazionale Anti-discriminazioni Razziali (2012), Strategia nazionale d'inclusione dei rom, dei sinti e dei caminanti - Attuazione comunicazione della Commissione europea 173/2011. Disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_italy_strategy_it.pdf

definire le priorità e le azioni della lotta contro l'esclusione dei rom e per stimolare un più attivo coinvolgimento da parte loro. In tale ambito è stato anche istituito un gruppo di supporto locale che riunisce una serie di parti interessate, tra cui rappresentanti e professionisti operanti in enti pubblici, operatori sociali e membri di ONG e cooperative locali. Il gruppo di supporto locale si è riunito ogni tre-quattro mesi finché era in corso il progetto, ma dopo la sua conclusione le riunioni sono cessate. Il processo di elaborazione del piano d'azione locale è stato suddiviso in tre fasi per permettere la consultazione di gruppi diversi di parti interessate (ossia quelle rilevanti per le politiche sociali in generale e quelle riguardanti specificamente i rom e/o i sinti). I gruppi di parti interessate consultate comprendevano:

- le parti interessate che avevano un rapporto strutturato con l'amministrazione locale nella definizione e gestione congiunte di interventi sociali a favore di rom e sinti;
- i responsabili delle decisioni e figure professionali di alto livello di istituzioni pubbliche, che erano stati invitati a partecipare sulla base del metodo Delphi affinché contribuissero alla valutazione delle strategie e alla loro armonizzazione con le politiche esistenti;
- i rom e i sinti invitati a partecipare a gruppi tematici con lo scopo specifico di valutare le strategie esistenti che li riguardano.

Infine, nell'ambito del progetto è stato elaborato il piano d'azione locale, come previsto dalla strategia nazionale, che è stato poi tradotto e riadattato nel piano d'azione locale approvato dal consiglio comunale¹². È a questo piano che l'autorità locale ha deciso di attenersi nei rapporti con le comunità rom e sinti; tale documento è pertanto diventato una sorta di manuale per le politiche e le azioni di integrazione sociale delle parti interessate a livello locale. Il gruppo di supporto locale, dal canto suo, dovrebbe fungere da gruppo di lavoro con il compito di progettare e monitorare l'attuazione di tali politiche.

Questioni principali individuate con il metodo della ricerca-azione (PAR)

La ricerca LERI è iniziata con la fase preparatoria, consistente in un'analisi di fattibilità e un'analisi delle parti interessate. È seguita, poi, una fase di valutazione dei bisogni dei partecipanti, nella quale i bisogni originari della comunità individuati nelle fasi iniziali della ricerca sono stati convalidati e corretti con la consultazione e la collaborazione di tutte le parti interessate a livello locale. La valutazione dei bisogni condotta nell'ambito della ricerca LERI ha rivelato che, nonostante le condizioni materiali dei sinti italiani siano diverse da quelle dei rom non italiani, i problemi che queste comunità devono affrontare sono nondimeno simili. Tali problemi derivano dalla segregazione spaziale, dai bassi livelli d'istruzione e partecipazione socio-politica, da una scarsa conoscenza delle istituzioni pubbliche (e da scarsa fiducia nei loro confronti), da un accesso limitato a forme di occupazione regolare, dalla mancanza di riconoscimento culturale, dai bassi livelli di reddito, da una vulnerabilità generale e da un diffuso atteggiamento di ostilità verso i rom. Sia per i sinti che per i rom all'inizio è stato difficile immaginare attività trasversali alle due comunità che potessero

¹² Italia, comune di Bologna (2013), Piano di azione locale per l'inclusione sociale delle persone Rom e Sinti. Disponibile all'indirizzo: http://www.comune.bologna.it/media/files/pal_rom_e_sintidef.pdf

affrontare i loro interessi e bisogni comuni, cosicché gli appartenenti alle due comunità hanno insistito per azioni specifiche per ciascuna di esse¹³. Questa tendenza è stata poi ripresa anche nella posizione di alcune delle organizzazioni non governative (ONG) che si occupano di ciascuna comunità. Ad esempio, la cooperativa sociale che opera negli insediamenti rom abusivi non sembrava avere con l'autorità locale il tipo di stretta collaborazione che aveva invece il consorzio operante nei campi sinti del comune - un problema che ha ostacolato la piena inclusione dei rom nella ricerca LERI.

Durante la fase di valutazione partecipativa dei bisogni i gruppi tematici hanno guidato i partecipanti all'individuazione di una questione importante, comune a tutti i diversi gruppi, ossia la mancanza di portavoce e mediatori riconosciuti da tutte le parti interessate che si occupano dell'inclusione sociale delle comunità rom. La formazione di alcune persone, mirata a trasmettere loro competenze teoriche e pratiche in merito ad aree politiche rilevanti (quali casa, istruzione e intercultura), è stata percepita come un passo essenziale verso il superamento dell'esclusione delle comunità dalla progettazione di efficaci politiche di inclusione sociale. In mancanza di un'associazione forte, capace di mediare tra l'autorità locale e le comunità (come nel caso di Mantova), creare questi legami è stato considerato un elemento fondamentale per una positiva attuazione del piano d'azione locale del comune nel prossimo futuro. La sezione 4 di questo documento illustra in dettaglio come questo bisogno individuato sia stato affrontato tramite l'intervento locale LERI.

La dimensione politica

Dopo un lungo processo di riorganizzazione condotto all'interno del comune, la sezione dell'autorità locale che venne incaricata dell'attuazione della ricerca LERI è stata l'*istituzione per l'inclusione sociale e comunitaria "Don Paolo Serra Zanetti"*. Quest'ufficio era stato istituito nel 2007 come dipartimento autonomo all'interno del comune con il compito di collaborare al macro-obiettivo di promuovere l'inclusione sociale. È responsabile dello svolgimento di attività di ricerca, informazione, comunicazione e sensibilizzazione, come analisi di dati, seminari e conferenze, collaborazione con università e altri enti di ricerca, nonché campagne di sensibilizzazione. Ha altresì il compito di gestire il lavoro con le comunità rom e sinti e fa riferimento all'assessore per l'Istruzione, i Servizi sociali e l'Inclusione sociale.

A livello regionale, la redazione e approvazione di una nuova legge riguardante le comunità rom e sinti ha rappresentato il principale progresso compiuto durante il periodo oggetto della ricerca LERI. L'approvazione della nuova legge è stata un evento saliente perché ha prodotto cambiamenti rilevanti nell'approccio delle autorità locali alle comunità rom e sinti. Per quanto lento, questo processo è destinato a produrre effetti molteplici sulle comunità e richiederà da parte dei rom e dei sinti l'assunzione di un ruolo proattivo che nei decenni passati non ci si è quasi mai atteso da loro. La ricerca LERI è stata, a questo punto, un importante strumento per sostenere l'assunzione di responsabilità da parte dei membri delle comunità.

¹³ Interviste con i rappresentanti dell'*associazione sinti italiani di Bologna* (Bologna, 14 marzo 2015) e di *Aven Amentza* (Bologna, 2 settembre 2015); commenti espressi dai sinti che hanno partecipato ai gruppi tematici.

Nel giugno 2014 il consiglio regionale dell'Emilia-Romagna aveva redatto una proposta di legge per sostituire la succitata legge regionale n. 47/1988, giudicata ormai obsoleta. La proposta, però, non incontrò il favore del partito di destra Lega Nord. Invece delle micro aree previste dalla proposta di legge come soluzioni abitative per sostituire i campi comunali, la Lega Nord propose di istituire un "fondo ruspe" da mettere a disposizione dei sindaci della regione per smantellare i campi e creare aree di transito per i rom e i sinti che conducono tuttora vita nomade; la durata massima della sosta in questi campi avrebbe dovuto essere di due settimane. Nelle intenzioni della Lega Nord, l'obiettivo ultimo della legge doveva essere di porre fine a un eccesso di assistenza, alla delinquenza diffusa e alla presunta discriminazione dei cittadini dell'Emilia-Romagna¹⁴.

Nonostante le critiche della Lega Nord, il 14 luglio 2015 l'Assemblea legislativa regionale adottò la legge n. 11/2015, "Norme per l'inclusione sociale di Rom e Sinti", nella versione redatta dal PD. La vicepresidente della regione Emilia-Romagna, nonché assessore alle Politiche di welfare e politiche abitative, definì l'approvazione della nuova legge un passo necessario, rilevando come l'approccio in vigore, con il continuo esborso di fondi pubblici, non fosse più sostenibile; considerato che dal 1988 l'amministrazione regionale aveva già speso 10 milioni di EUR per la gestione dei campi rom e sinti, si era reso necessario porre fine a tali spese non controllate e non monitorate. A tale proposito, l'esponente PD dell'Assemblea legislativa osservò che la nuova legge avrebbe consentito di promuovere meglio l'ordine sociale e il rispetto delle norme. La chiusura dei campi era generalmente considerata un provvedimento volto a:

- garantire che i rom e i sinti si assumessero la responsabilità delle proprie vite e dei propri bisogni economici;
- sollevare le autorità locali dall'onere dell'assistenza;
- promuovere un approccio più "giusto" nei confronti dell'intera popolazione, superando le politiche speciali, ormai viste come privilegi¹⁵.

La legge stanziava 700 000 EUR a favore dei consigli comunali dell'Emilia-Romagna per l'anno 2015 allo scopo di sostenere il passaggio dai campi alle micro aree¹⁶.

¹⁴ "Campi Rom, la Lega apre il fronte della riforma in regione", *Estense.com*, 26 maggio 2015. Disponibile all'indirizzo: www.estense.com/?p=462835

Badeschi, S. (2015), "Un 'fondo ruspe' per radere al suolo i campi rom", *Il Giornale*, 26 maggio 2015. Disponibile all'indirizzo: www.ilgiornale.it/news/cronache/fondo-ruspe-radere-suolo-campi-rom-1133225.html

Sarto, V. (2015), "Strappo in regione tra PD e Lega sulla legge per superare i campi rom", *Emilia Romagna 24News*, 15 giugno 2015. Disponibile all'indirizzo: www.emiliaromagna24news.it/strappo-in-regione-tra-pd-e-lega-sulla-legge-per-superare-i-campi-rom-23228/

¹⁵ Dall'Oca, A. (2015), "Campi Rom e Sinti, in Emilia Romagna PD e M5S votano per la chiusura. Contrari Lega Nord e Forza Italia", *Il Fatto Quotidiano*, 14 luglio 2015. Disponibile all'indirizzo: www.ilfattoquotidiano.it/2015/07/14/campi-rom-e-sinti-emilia-romagna-pd-e-m5s-votano-per-la-chiusura-contrari-lega-e-forza-italia/1874942/

¹⁶ Italia, regione Emilia-Romagna (2015), Norme per l'inclusione sociale di Rom e Sinti, Legge regionale 16 luglio 2015, n. 11. La nuova legge semplifica quella precedente e si ispira a sei principi: rispetto della cultura e della libertà di scelta delle minoranze rom; godimento dei diritti di cittadinanza; sostegno alle famiglie e ai gruppi intenzionati a cambiare le proprie condizioni di vita; adozione di approcci "non etnicizzati"; prospettive a medio e a lungo termine; sostegno alla leadership, alla rappresentanza e al dialogo delle comunità con le istituzioni locali. Disponibile all'indirizzo: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/documentazione/norme/regionale/leggi/lr-11-2015>

L'attuazione della legge regionale è stata lenta e il secondo semestre del 2015 è servito per redigere il relativo regolamento di attuazione, che fissa i parametri per le micro aree. Il regolamento, approvato infine il 25 gennaio 2016, verteva sulla definizione dei criteri necessari per la creazione delle micro aree e sull'individuazione di soluzioni alternative ai campi multifamiliari per le famiglie che non intendevano entrare nelle graduatorie per l'assegnazione di appartamenti di edilizia popolare o che preferivano optare per la soluzione "una casa prima di tutto". Tale soluzione prevedeva il trasferimento delle famiglie in appartamenti disponibili sul mercato residenziale privato, presi in locazione da una cooperativa sociale che fungeva da titolare del contratto di locazione finché la famiglia non si fosse potuta permettere di pagare il canone e non fosse diventata autonoma. Un grave rischio derivante da questo progetto è il fatto che sostituire i campi multifamiliari di medie dimensioni con micro aree più piccole non apporta, di per sé, alcun cambiamento significativo nel modello abitativo previsto per i rom e i sinti¹⁷.

Un altro potenziale problema connesso al regolamento di attuazione per le micro aree riguarda la sezione 4 della legge, "Regolazione dei rapporti con i nuclei beneficiari". La legge prevedeva una serie di norme e regolamenti cui si sarebbero dovute conformare le famiglie sinti intenzionate a trasferirsi nelle micro aree. Tali regole hanno una portata e una copertura molto ampie, che comprendono gli aspetti urbanistici ed edilizi, le caratteristiche formali delle micro aree, nonché gli "aspetti attinenti all'inclusione sociale e al rispetto dei doveri e responsabilità nei confronti della società e delle istituzioni", che attengono:

- "agli impegni circa la corretta gestione delle micro aree (regolare pagamento delle utenze, corretti rapporti di vicinato, ecc.);
- all'obbligo di comunicare al comune ogni episodio di ospitalità e di ampliamento del nucleo familiare per matrimonio o nascita di figli e di richiedere preventiva autorizzazione per ogni ulteriore modifica del nucleo;
- all'obbligo di consentire ai delegati comunali il periodico controllo della corretta gestione delle aree;
- all'assolvimento degli obblighi scolastici dei figli minori e di ogni altro impegno definito in accordo con i servizi sociali"¹⁸.

Com'è evidente, gli aspetti della legge regionale inerenti all'"autonomia" riguardano in particolare il finanziamento pubblico e hanno come fine ultimo la chiusura dei campi comunali. Tutto ciò si basa sull'aspettativa che le famiglie sinti diventino economicamente indipendenti e si assumano tutti i costi connessi alla gestione quotidiana delle micro aree, sollevando così il comune dalle relative spese. Allo stesso tempo, però, si chiedeva a quelle famiglie di conformarsi alle norme e ai regolamenti stabiliti dall'autorità locale a garanzia di un supposto rapporto "corretto" tra i sinti e il resto della società - una serie di obblighi che a

¹⁷ Per un'analisi e una valutazione critica della legge cfr. associazione *21 luglio* (2015), Analisi e commenti relativi alla legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 11 del 16 luglio 2015 "Norme per l'inclusione sociale di Rom e Sinti". Disponibile all'indirizzo: <http://www.21luglio.org/wp-content/uploads/2015/10/Analisi-e-Commenti-relativi-alla-Legge-Regione-Emilia-2.pdf>

¹⁸ Italia, regione Emilia-Romagna (2016), Direttiva sui requisiti delle micro aree familiari in attuazione dell'Art. 3 L.R. 11/2015, pagg. 18-19.

nessun altro cittadino italiano firmatario di un contratto di locazione sarebbe stato chiesto di assumere.

Il 22 febbraio 2016 l'amministrazione regionale pubblicò il bando per l'erogazione di fondi ai comuni dell'Emilia-Romagna che intendevano chiudere i rispettivi campi multifamiliari. Nel bando si stanziava 1 milione di EUR per la realizzazione di nuovi progetti abitativi alternativi ai campi¹⁹. Il termine per la presentazione di proposte di progetto fu inizialmente fissato al 9 maggio 2016, ma venne successivamente prorogato. Il rinvio fu dovuto probabilmente alle elezioni comunali di Bologna del 5 giugno e potrebbe essere stato dettato da preoccupazioni di carattere politico, nel senso che l'amministrazione cittadina avrebbe potuto non solo ottenere l'approvazione del consiglio, ma anche presentare una proposta di progetto sulla "questione rom" un mese prima delle elezioni, con il rischio di attirarsi le critiche dei media, dei partiti di opposizione e, da ultimo, degli elettori. Il nuovo termine per la presentazione all'amministrazione regionale di proposte di progetti da parte dei comuni dell'Emilia-Romagna venne poi fissato al 30 luglio 2016²⁰.

Il 29 marzo 2016 fu approvata la strategia regionale per l'inclusione di rom e sinti. Questo documento rispecchiava le raccomandazioni europee e nazionali in materia e definiva il contesto più ampio in cui doveva trovare attuazione la legge regionale n. 11/2015²¹.

A causa della lentezza dell'attuazione, la legge regionale non ha prodotto alcun impatto diretto sulla ricerca LERI. Invero, l'importanza della nuova legge e della strategia regionale per la ricerca LERI risiede altrove, ossia nello scenario prefigurato da questi documenti: perseguire l'obiettivo di una maggiore autonomia delle comunità rom e sinti. Tale scenario presuppone che le due comunità abbiano propri rappresentanti e mediatori capaci di far valere i loro bisogni e diritti dinanzi all'autorità locale, e che le comunità stesse diventino protagoniste della propria inclusione. Il passaggio dai campi comunali alle micro aree o ad altre soluzioni abitative, con la conseguente autonomia economica e psicologica che esso comporta, presuppone che le comunità sviluppino le competenze e le conoscenze che sono state finora fornite dagli operatori sociali o dalle ONG operanti nei campi. Da questo punto di vista, il valore aggiunto dell'approccio partecipativo della ricerca LERI si fondava sul fatto che l'intervento locale LERI era incentrato esattamente su questo aspetto.

3. Metodo PAR applicato

Nella ricerca LERI è stato applicato il metodo della ricerca-azione (PAR). Lo scopo era coinvolgere tutte le parti interessate nelle diverse fasi della ricerca, dalla valutazione dei bisogni alla definizione di un intervento su piccola scala, alla sua attuazione e al suo monitoraggio. Sono stati pianificati tre cicli PAR. Il primo aveva lo scopo di verificare gli esiti della fase preparatoria e decidere un possibile intervento locale; il secondo ciclo PAR era dedicato a una definizione

¹⁹ Italia, regione Emilia-Romagna (2016), Deliberazione della Giunta regionale 22 febbraio 2016, n. 242. Disponibile all'indirizzo: <http://www.regione.emilia-romagna.it/notizie/2016/febbraio/rom-e-sinti-un-milione-per-soluzioni-abitative-alternative-ai-grandi-campi>

²⁰ Italia, regione Emilia-Romagna (2016), Deliberazione della Giunta regionale 2 maggio 2016, n. 641.

²¹ Italia, regione Emilia-Romagna (2016), Strategia regionale per l'inclusione di Rom e Sinti.

particolareggiata del contenuto, dei formatori e dei risultati di una formazione motivazionale organizzata nell'ambito dell'intervento locale; il terzo era dedicato al monitoraggio dell'intervento locale. Tutti e tre i cicli si sono avvalsi di interviste non strutturate e di gruppi tematici. È stato scelto un approccio PAR leggero in considerazione dell'esperienza, della capacità e della familiarità delle parti interessate con le tecniche PAR, nonché dei limiti di tempo e di risorse finanziarie.

Primo ciclo PAR

Il primo ciclo PAR aveva lo scopo di compiere un'approfondita valutazione partecipativa dei bisogni. Il ciclo è consistito, da un lato, in interviste con le principali parti interessate e, dall'altro, in tre gruppi tematici composti da appartenenti alle comunità rom e sinti. È stata data la preferenza alle interviste rispetto ad altre tecniche PAR al fine di stabilire uno stretto contatto con le principali parti interessate, consentire loro di esprimere liberamente le proprie opinioni senza essere influenzate da altri e dedicare tutto il tempo ritenuto necessario a raccogliere i loro pareri. In termini di tempo, le interviste bilaterali sono considerate più efficienti quando sono coinvolti uffici pubblici, perché non richiedono lo stesso impegno organizzativo e non comportano gli inevitabili ritardi tipici della programmazione di incontri con un maggior numero di partecipanti. Le principali parti interessate sono state selezionate sulla base della relazione della fase preparatoria e della valutazione preliminare dei bisogni, che avevano dimostrato (nel caso dei rappresentanti dell'autorità locale) la rilevanza della loro posizione all'interno della struttura dell'autorità locale che si occupa delle comunità rom e sinti o che collabora con esse, e (nel caso dei membri delle comunità) la loro precedente partecipazione a progetti ideati dal comune, la loro posizione all'interno della rispettiva comunità o lo spirito di iniziativa (ad esempio, in qualità di membri fondatori dell'associazione locale). Tutte le interviste si sono tenute nei luoghi di lavoro o di residenza degli intervistati (nel caso dei rappresentanti delle due ONG rom e sinti) e sono durate all'incirca due ore.

Le interviste, condotte tra marzo e settembre 2015, hanno coinvolto in primo luogo i due uffici dell'autorità comunale responsabili dell'esecuzione di azioni e progetti riguardanti le comunità rom e sinti. L'Ufficio per gli adulti vulnerabili e l'inclusione sociale fa parte dei servizi sociali del comune (area benessere di comunità) ed è responsabile, tra l'altro, della progettazione ed esecuzione di azioni nei settori dei servizi sociali, della sanità e dell'istruzione per le comunità rom e sinti. Le finalità di tali azioni sono: migliorare l'integrazione socio-sanitaria delle comunità; promuoverne l'inclusione sociale; promuovere la salute e prevenire la dipendenza da droghe/alcol e il loro abuso²²; fornire occasioni di formazione e lavoro (allo scopo di sostenere almeno una persona con un lavoro regolare per ciascuna famiglia); promuovere l'autonomia abitativa. L'ufficio, inoltre, si occupa del coordinamento del tavolo interistituzionale, che, in collaborazione con altri settori del comune, opera lungo le linee programmate nell'ambito del piano d'azione locale. L'altro ufficio dell'autorità locale coinvolto è stato *l'istituzione per l'inclusione sociale e comunitaria "Don Paolo Serra Zanetti"*,

²² Il progetto SRAP "Prevenzione delle dipendenze nelle comunità rom e sinti", cofinanziato dall'UE, attuato tra luglio 2010 e giugno 2013, ha affrontato proprio questa tematica.

responsabile della governance di tutti i progetti di inclusione sociale riguardanti le comunità rom e sinti, cui è stata affidata l'esecuzione della ricerca LERI.

In secondo luogo sono state condotte interviste con le cooperative sociali incaricate dal comune di operare negli insediamenti abusivi dei rom rumeni (*La piccola carovana*) e nei campi sinti del comune dove vivono i sinti (*Open Group*). Dal dicembre 2014 *La piccola carovana* è responsabile del progetto Città invisibili. Attraverso i propri operatori svolge i seguenti compiti:

- mappare gli insediamenti (che sono per loro natura instabili a causa dei frequenti sgomberi da parte della polizia e dell'elevata mobilità degli abitanti);
- provvedere alle necessità di base delle persone, ad esempio fornendo loro cibo e coperte;
- provvedere alla sicurezza dei soggetti vulnerabili, come madri e bambini, trasferendoli in strutture apposite (ad esempio appartamenti di transizione/abitazione e case sicure);
- monitorare le condizioni sanitarie degli insediamenti, guidando le persone attraverso la rete dei servizi sociali e sanitari istituiti dal comune;
- gestire la fornitura e la manutenzione dei servizi igienici muniti di docce, lavandini e lavanderie costruiti dal comune per gli abitanti degli insediamenti abusivi.

Gli insediamenti sono di solito piuttosto piccoli, ospitano tra sei e quindici adulti impegnati prevalentemente in attività di accattonaggio e sono distribuiti nella periferia della città, dove le persone hanno eretto ripari o tende. Gli operatori sociali incontrano difficoltà di comunicazione a causa di problemi linguistici e della diffidenza manifestata dai rom, che temono l'interazione tra gli operatori e la polizia locale competente per l'esecuzione degli sgomberi.

La cooperativa sociale *Open Group* ha gestito i tre campi sinti del comune dal 2007, avendo vinto la gara d'appalto che il comune indice ogni due o tre anni. In collaborazione con i Consigli di quartiere di ciascuna delle zone in cui si trovano i campi, *Open Group* era responsabile dell'amministrazione degli insediamenti. A *Open Group* erano stati affidati i seguenti compiti: mediare tra le famiglie sinti e i servizi sociali del comune; formare gli operatori sociali che lavorano con le comunità rom e sinti (Rupe formazione, 2009; un corso sulla transizione abitativa, 2010); svolgere attività di ricerca e formazione su tematiche abitative ("Transition Project", cofinanziato dall'UE, 2011); formare mediatori/operatori tra pari sinti e rom (nell'ambito del progetto SRAP, nel 2013; provvedere con fondi provinciali al finanziamento della formazione di tre mediatori culturali affinché collaborino con gli operatori di *Open Group*, nel 2014; fornire servizi di mentoring sulla comunicazione e i nuovi media nell'ambito del progetto "Roma Matrix" cofinanziato dall'UE, 2013-2015).

In terzo luogo, sono stati intervistati due membri delle comunità, cofondatori delle due associazioni rom e sinti esistenti: l'associazione *sinti italiani di Bologna* e *Aven Amentza*. È stato intervistato anche il rappresentante dell'associazione *sinti italiani di Bologna*, un pastore evangelico sinti che vive nel campo comunale nel quartiere Savena - dei tre insediamenti sinti quello in condizioni migliori. Il campo Savena, riqualificato nel corso degli anni, comprende cinque micro aree e ospita complessivamente una sessantina di persone, oltre ad avere una chiesa

evangelica riconosciuta di cui l'intervistato è il pastore. All'epoca dell'intervista, egli era considerato da tutti i funzionari pubblici un punto di contatto grazie alla sua partecipazione al gruppo di supporto locale e alla redazione della legge che, nel luglio 2014, ha abrogato la legge regionale n. 47/1988. Illustrando i progetti che hanno interessato la comunità sinti nel corso del tempo (progetti cofinanziati dall'UE, corsi, ecc.), l'intervistato ha deplorato la mancanza di un coinvolgimento diretto dei sinti, gli effimeri effetti della maggior parte delle attività e la scarsità di successive opportunità di lavoro per le persone formate nell'ambito dei vari progetti. A suo parere, la comunità aveva generalmente vissuto i progetti dedicati alla "questione rom e sinti" come iniziative calate dall'alto, prive di rilevanza per la vita delle persone sinti e distanti dai loro bisogni reali.

L'altra persona intervistata è un membro fondatore dell'associazione dei rom rumeni *Aven Amentza* (Tutti insieme!), costituita nel 2008 da rom rumeni che inizialmente vivevano in insediamenti abusivi e in edifici occupati, ma che sono stati poi coinvolti in progetti abitativi di transizione e infine trasferiti in appartamenti presi in locazione. Negli anni precedenti *Aven Amentza* aveva partecipato ad alcuni eventi culturali, in particolare a quelli per la promozione del folklore e della musica rom, ma al momento dell'intervista non era attiva. A causa di impegni di lavoro, nessuno dei suoi membri era riuscito a trovare il tempo necessario per partecipare ai gruppi tematici.

Nella seconda fase del primo ciclo PAR sono stati organizzati tre gruppi tematici con persone rom e sinti. I gruppi tematici sono stati ritenuti il modo più adatto per coinvolgere le comunità rom e sinti, perché erano già stati utilizzati in passato ed erano pertanto già noti ad alcuni dei partecipanti. Di solito i gruppi tematici - che coinvolgono un piccolo numero di persone - creano un ambiente informale, in questi casi ulteriormente facilitato dal fatto che la maggior parte dei partecipanti si conoscevano o avevano già avuto contatti tra loro, tanto che alcuni hanno portato con sé i figli. Grazie alle piccole dimensioni dei gruppi, i partecipanti si sono sentiti incoraggiati a esprimere e far sentire la propria opinione ed è stato possibile creare le basi per un rapporto fondato sulla fiducia reciproca. Inoltre, le discussioni nell'ambito dei gruppi tematici sono particolarmente adatte nel caso di ricerche riguardanti comunità che hanno scarsa familiarità con la lingua scritta, come, nella circostanza, i rom e i sinti. L'autorità locale ha contribuito ai gruppi tematici collaborando alla loro organizzazione (mettendo a disposizione i locali) e presenziando agli incontri. Alle discussioni, però, hanno preso parte soprattutto i membri delle comunità, mentre i funzionari pubblici hanno lasciato quanto più spazio possibile ai partecipanti rom e sinti affinché potessero esprimere le proprie opinioni. In previsione degli incontri l'esperta sul campo aveva preparato uno schema per orientare le discussioni dei gruppi tematici; la loro struttura, però, era stata lasciata fluida al fine di dare spazio a tutte le opinioni, osservazioni e domande dei partecipanti. Di solito, prima di avviare la discussione vera e propria, l'esperta LERI sul campo cominciava gli incontri presentando sé stessa, la ricerca LERI e la FRA, e invitando poi i partecipanti a presentarsi.

Il metodo dei gruppi tematici era già stato applicato durante la fase di valutazione dei bisogni e aveva portato all'individuazione di questioni essenziali e all'elaborazione del piano d'azione locale. Pertanto, in questa fase gli sforzi erano finalizzati essenzialmente a coinvolgere un gruppo ampio ed eterogeneo di membri delle comunità rom e sinti, ad avere una visione generale delle aree

politiche rilevanti per registrare eventuali cambiamenti rispetto alla precedente valutazione dei bisogni, nonché ad approfondire le cause della mancanza di rappresentanti e mediatori rom e sinti. Quest'ultima è stata la questione dominante su tutte le altre; peraltro, era già stata individuata durante la precedente valutazione dei bisogni e nelle riunioni/interviste bilaterali. L'impegno dei gruppi tematici era finalizzato sia ad ampliare le conoscenze in proposito sia a sondare l'interesse delle singole persone per la ricerca LERI e le loro idee sull'intervento locale.

I gruppi tematici hanno offerto l'occasione di entrare in contatto con persone che in passato non avevano mai partecipato a progetti analoghi, o lo avevano fatto solo molto brevemente e di rado. Ciò ha contribuito all'obiettivo di coinvolgere un gruppo più ampio e più diversificato di persone delle comunità rom e sinti rispetto al solito (vale la pena rilevare, ad esempio, la presenza di residenti del campo del Navile, i cui abitanti avevano raramente manifestato livelli di partecipazione significativi ed erano spesso considerati dagli operatori sociali e dalle cooperative tra i sinti meno attivi in assoluto). I rom e sinti che hanno partecipato ai gruppi tematici erano stati selezionati e invitati da *Open Group* e da operatori dell'Azienda pubblica servizi alla persona (ASP) sulla base della loro disponibilità a partecipare al progetto e all'iniziativa in generale. Tra i partecipanti figuravano abitanti di due dei campi comunali di Bologna (i sinti del terzo campo comunale, quello di Borgo Panigale, erano stati invitati ma avevano preferito non partecipare) e rom non italiani residenti a Bologna dalla metà degli anni novanta. Si è deciso, tuttavia, di non coinvolgere nei gruppi tematici nessuno dei rom non italiani che vivevano negli insediamenti abusivi. Tale scelta è stata dovuta alle perplessità espresse da *La piccola carovana* sul loro coinvolgimento a causa di problemi linguistici, alle difficoltà di garantire alle persone una corretta comprensione del progetto e del suo contesto, al timore di creare aspettative di ottenimento di aiuti concreti, nonché alla loro estraneità ad ambienti formali.

Il 28 luglio, 20 agosto e 1° ottobre 2015 (dalle ore 15:30 alle 17:00) si sono tenuti tre gruppi tematici con la partecipazione di rom e sinti. Al primo gruppo hanno partecipato sette sinti dei campi comunali Navile e Savena (quattro uomini e tre donne, di età compresa tra 25 e 50 anni) e al secondo sei (due uomini e quattro donne, di età compresa tra 25 e 50 anni), mentre al terzo hanno preso parte altre sette persone, tra cui quattro donne sinti (tre del Savena e una residente in un appartamento preso in locazione, di età compresa tra 25 e 50 anni) e tre rom non italiani (due uomini e una donna, di età compresa tra 20 e 30 anni). Per quanto riguarda le parti interessate non rom, ai gruppi tematici hanno partecipato dipendenti dell'istituzione "*Don Paolo Serra Zanetti*", di *Open Group*, di *La piccola carovana* e dell'ASP.

Secondo ciclo PAR

Il secondo ciclo PAR, svoltosi durante l'esecuzione dell'intervento locale, ha coinvolto il gruppo di futuri mediatori nella discussione e definizione dettagliate dei contenuti di un evento formativo di un giorno aperto a tutti i tirocinanti e dedicato all'attivismo. A seguito della discussione tra l'esperta LERI sul campo, i rappresentanti dell'autorità locale e *Open Group*, fu deciso di proporre l'associazione rom *21 luglio* come quella più idonea a fornire formazione in materia di attivismo rom, vista la sua lunga esperienza sul campo. Il 19 maggio

2016 si tenne un gruppo tematico per discutere di questo tema con la partecipazione di otto tirocinanti (due erano assenti a causa di impegni familiari). La proposta avanzata dall'associazione *21 luglio* prevedeva un giorno e mezzo di formazione con tre formatori; a causa dei limiti di bilancio e dell'impressione dei partecipanti che i temi da affrontare con uno dei formatori fossero simili a quelli esaminati durante la formazione generale di aprile, si decise di chiedere all'associazione di limitare l'evento formativo a un giorno soltanto. Fu all'interno di questo gruppo tematico che un sinti che aveva partecipato alla ricerca LERI sin dall'inizio affermò: "Voglio ringraziare tutti voi per averci coinvolti così tanto. È stato veramente gratificante. Non è stato come in altre occasioni in passato; questa volta è stato *differente*"²³.

Terzo ciclo PAR

Infine, LERI ha garantito il monitoraggio e la valutazione partecipativa dell'intervento locale, cui ha dedicato il terzo ciclo PAR. A tal fine furono condotte, in primo luogo, interviste strutturate con i partecipanti rom e sinti dopo la formazione di una settimana, allo scopo di raccogliere le loro opinioni e valutare il loro interesse a partecipare al programma di tirocinio. Tutti gli intervistati manifestarono apprezzamento per la formazione di una settimana, giudicandola interessante e informativa. Secondo una giovane donna sinti, la formazione era stata un'occasione molto importante: "Ho imparato aspetti della mia cultura che non conoscevo, di cui nemmeno i miei genitori mi avevano mai parlato"²⁴. Un pastore evangelico sinti ha paragonato il processo avviato dal progetto LERI con la situazione dei sinti evangelici nei primi anni Novanta, quando la loro fede era ancora pressoché sconosciuta all'interno delle comunità e i primi pastori erano accusati di tradire la tradizione e la cultura sinti. "Un po' alla volta le persone cominciarono a comprendere e a seguirci," ricordò il pastore. "Ora molte persone ascoltano quello che ho da dire e si fidano di me," aggiunse, sottolineando il proprio entusiasmo per il ruolo di esempio che intende svolgere all'interno della comunità per promuovere un maggiore coinvolgimento diretto dei suoi membri. "Ho cominciato [questa esperienza] con entusiasmo e mi aspetto che sia molto significativa. Spero che altri seguiranno il mio esempio ed io farò di tutto affinché ciò avvenga, lo auspico veramente. Voglio dimostrare loro che ci sono vie d'uscita e che se si lavora sodo si può ottenere molto"²⁵. A seguito dell'incontro, otto dei partecipanti manifestarono interesse a iscriversi al programma di tirocinio (con il sostegno dell'intervento LERI).

In secondo luogo, dopo l'inizio dei tirocini si tennero due gruppi tematici per monitorare l'esperienza e raccogliere le impressioni dei partecipanti. Il primo gruppo tematico si è tenuto il 1° luglio 2016 con la partecipazione di sei tirocinanti (gli altri erano assenti a causa di impegni familiari). Il risultato più interessante della riunione furono i suggerimenti avanzati per i tirocini sulla comunicazione. I tirocinanti che lavoravano in quest'area espressero il desiderio di apprendere un maggior numero di tecniche di comunicazione rispetto a quelle affrontate dal loro formatore presso l'ufficio comunale *Flash Giovani*, dove si occupavano prevalentemente della realizzazione di video: "È essenziale che

²³ Membro della comunità, gruppo tematico, 19 maggio 2016, uomo.

²⁴ Membro della comunità, intervista, 8 aprile 2016, donna.

²⁵ Membro della comunità, intervista, 8 aprile 2016, uomo.

impariamo come trasmettere le nostre opinioni,” disse uno di loro²⁶. I tirocinanti chiesero che, laddove possibile, fossero organizzati altrove seminari aggiuntivi per consentire loro di acquisire conoscenze in materia di trasmissioni radiofoniche e media sociali quali ulteriori strumenti di divulgazione di notizie e conoscenze sulla cultura sinti. Tale suggerimento fu accolto molto positivamente e il gruppo decise di invitare *Radio Città del Capo* (l'emittente radiofonica di *Open Group* dedicata alla comunicazione sociale) a predisporre un programma in linea con le richieste dei tirocinanti.

Il secondo gruppo tematico si tenne il 29 luglio 2016 con la partecipazione di sette tirocinanti; gli altri erano assenti per motivi personali. Uno dei tirocinanti che lavorava nell'area della casa, e che era anche il più giovane dell'intero gruppo, comunicò la sua decisione di uscire dal programma. “Non posso dire che il lavoro non mi piace, perché ci sono andato solo una volta,” disse in risposta alla domanda sui motivi della sua decisione, “semplicemente non mi andava di andarci, non mi interessa”²⁷. Gli operatori di *Open Group* lo invitarono a proporre alternative, ad esempio una riduzione dell'orario di lavoro settimanale o di lavorare insieme a un altro tirocinante, ma non ci fu modo di fargli cambiare idea. Gli altri tirocinanti dissero di essere soddisfatti del lavoro che stavano facendo. Un uomo sinti, che lavorava anch'egli nell'area della casa, comunicò le proprie difficoltà di conciliare gli orari di lavoro con gli impegni familiari e accettò infine una riduzione dell'orario settimanale a dieci ore (due giorni, dalle ore 9 alle 14). Il rom rumeno che stava facendo il tirocinio presso *La Piccola Carovana* disse di essersi aspettato un lavoro “di più alto livello”. “Ho già fatto questo tipo di lavoro in passato e pensavo che questa volta sarebbe stato diverso”. Ma riferì anche, con soddisfazione, che si era sentito utile e che gli operatori dell'ONG avevano ascoltato i suoi consigli²⁸.

Il gruppo tematico ha offerto inoltre l'occasione per discutere la proposta di Radio Città del Capo. La proposta venne accettata e la formazione aggiuntiva per i tirocinanti impegnati nell'area della comunicazione fu organizzata come indicato di seguito. La formazione consisteva in due sezioni (la prima da settembre a dicembre 2016 e la seconda programmata per maggio 2017) e ha portato alla creazione di una sala stampa dedicata che utilizzava due mezzi di comunicazione: la radio e Facebook. I tirocinanti hanno ricevuto una formazione sugli elementi di base del giornalismo e sono stati coordinati da due giornalisti professionisti. La produzione dei contenuti è andata di pari passo con la formazione, e ai tirocinanti fu consigliato di cominciare raccontando le loro storie di vita, prima di intervistare amici e parenti. In parte minore, spazio è stato riservato alla divulgazione del programma di tirocini nel suo complesso e dei diversi eventi e iniziative organizzati nell'ambito della ricerca. Se la radio ha permesso ai tirocinanti di fare esperienza nelle tecniche di intervista e audioregistrazione, la gestione della pagina Facebook ha insegnato loro a utilizzare in modo professionale i media sociali²⁹.

- Prima sezione (settembre-dicembre 2016): dodici riunioni di tre ore ciascuna.

²⁶ Membro della comunità, gruppo tematico, 1 luglio 2016, uomo.

²⁷ Membro della comunità, gruppo tematico, 29 luglio 2016, uomo.

²⁸ Membro della comunità, gruppo tematico, 29 luglio 2016, uomo.

²⁹ <https://www.facebook.com/Gruppo-libero-sinti-e-non-636438073199899/?fref=ts>

- Le prime quattro riunioni furono dedicate agli elementi di base della scrittura giornalistica, della radiotrasmissione e dei media sociali.
- Nelle otto riunioni successive furono programmati venti minuti di trasmissione radio tramite registrazioni e interventi dal vivo.
- Seconda sezione (maggio 2017): sei giorni di sei ore ciascuno.
- Il gruppo ha lavorato come una vera sala stampa, realizzando le ultime quattro trasmissioni radio e gestendo la pagina Facebook in maggiore autonomia.

Inizialmente era stato previsto un ulteriore ciclo PAR parallelo, basato sulla tecnica photovoice, per produrre fotografie e racconti riguardanti le prospettive dei giovani rom e sinti in relazione alle condizioni abitative delle comunità e alle loro speranze di soluzioni abitative al di fuori dei campi. Alla fine, però, questo ciclo PAR non fu realizzato, principalmente a causa delle perplessità manifestate dai funzionari dell'autorità locale sull'opportunità di indagare proprio in quel momento i sentimenti delle persone sulla chiusura dei campi. Infatti, nonostante l'imminente chiusura del primo campo (nel quartiere Navile), non erano state ancora individuate soluzioni abitative alternative per alcuni degli abitanti dei campi, tra i quali erano diffusi preoccupazione e scontento. In tali circostanze si ritenne potenzialmente pericoloso dedicare maggiore attenzione al tema, nel timore, da parte dei funzionari dell'autorità locale, che tale attenzione avrebbe potuto interferire con il processo di mediazione avviato dagli operatori sociali, generando confusione e destabilizzando un equilibrio già molto fragile.

Principali sfide e bisogni individuati

Dalle interviste e dai gruppi tematici organizzati durante la valutazione dei bisogni con il metodo PAR è risultato che la maggior parte dei membri delle comunità rom e sinti non avevano avuto precedenti esperienze di attività con metodologia partecipativa, sapevano ben poco (o nulla) delle politiche e dei progetti portati avanti dalle autorità locali e nutrivano un senso di sfiducia e disillusione profondamente radicato in merito alla loro reale efficacia. La maggior parte delle persone condividevano il parere espresso dal rappresentante dell'associazione *sinti italiani di Bologna*, secondo cui "i sinti sono i datori di lavoro degli operatori delle cooperative sociali"³⁰. Soprattutto nella comunità sinti la partecipazione diretta delle persone ai gruppi tematici è stata ostacolata da alcuni fattori quali, in particolare, il basso livello di alfabetizzazione, una sensazione generalizzata di sfiducia e paura verso il mondo al di fuori dei campi (le persone avevano ben poche conoscenze dei meccanismi rilevanti) nonché una tendenza all'auto-vittimizzazione in quanto persone prive di potere. È probabile che alcune di queste opinioni siano state indotte da decenni di politiche di tipo assistenziale imposte dall'alto (come disse un uomo rom di un campo di Casalecchio durante la riunione del gruppo di supporto locale: "Volete integrare i rom e i sinti? *Trovategli un posto di lavoro nelle imprese gestite dal comune*. Non dovrebbe essere poi così difficile!")³¹.

Invitati a immaginare le condizioni di lavoro desiderate, numerosi partecipanti hanno indicato il lavoro autonomo e l'impresa individuale come soluzioni fattibili. Il motivo per cui consideravano queste forme di lavoro un'alternativa auspicata,

³⁰ Membro della comunità, intervista, 14 marzo 2015, uomo.

³¹ Membro della comunità, riunione del gruppo di supporto locale, 8 ottobre 2015, uomo.

autonoma rispetto a un mercato del lavoro "ostile" era l'idea di lavorare "tutti assieme e tra di noi", come disse un giovane uomo, in un ambiente di lavoro protettivo, idealmente separato dal mondo non sinti e libero dalle sue prassi discriminatorie. Un altro giovane sintetizzò così il loro pensiero: "Trovare un posto di lavoro è troppo difficile per i sinti. Possiamo farcela soltanto se il datore di lavoro è un parente"³². Tuttavia, solo il portavoce dell'*associazione sinti italiani* sembrava essere un po' consapevole dei costi e delle responsabilità connessi alla creazione di un'impresa autonoma e disse che quella soluzione probabilmente "non era adatta ai sinti, che non hanno le competenze necessarie per potersi occupare di tutte queste cose"³³. Secondo una donna sinti, i bassi livelli di partecipazione erano da attribuire non soltanto alla disillusione dei membri delle comunità, ma anche alla mancanza di comunicazione, di spiegazioni chiare e di inviti espliciti alle riunioni e agli incontri. La donna aggiunse che a lei e ad altre persone sarebbe piaciuto partecipare a progetti/attività precedenti, ma che non erano stati invitati a farlo. Lei era venuta a conoscenza dell'esistenza dei gruppi tematici tramite un parente e aveva deciso di parteciparvi anche senza essere stata esplicitamente invitata dagli operatori di *Open Group*³⁴.

Nonostante tutti questi fattori, i membri delle comunità riconobbero che il loro coinvolgimento diretto e il loro interesse nell'elaborazione delle politiche finalizzate alla loro inclusione sociale potrebbero migliorare significativamente la loro situazione. I partecipanti ai gruppi tematici concordarono anche sul fatto che la mancanza di rappresentanza e di portavoce formalmente riconosciuti dalle istituzioni che si occupano di tematiche rom e sinti ostacolava pesantemente la condivisione delle informazioni e l'effettiva capacità delle politiche delle autorità locali di dare risposte ai bisogni delle comunità.

I professionisti che si occupano di queste tematiche all'interno dell'amministrazione locale e delle ONG dichiararono di condividere tali pareri, facendo riferimento alla "passività" di rom e sinti. I funzionari pubblici auspicarono, in generale, una maggiore responsabilizzazione delle comunità quale strumento per consentire alle persone di sentirsi responsabili della propria vita e per ridurre i costi a carico delle autorità locali. Le ONG e le cooperative impegnate in lavori sociali all'interno delle comunità sostennero che un coinvolgimento più formale e stabile dei capi delle comunità avrebbe contribuito a una maggiore efficacia del loro lavoro³⁵.

Nel complesso, la valutazione partecipativa dei bisogni ha rivelato che la mancanza di portavoce e mediatori delle comunità rom e sinti era un problema riconosciuto dall'autorità locale, dalle ONG e dalle stesse comunità. L'esigenza dell'autorità locale di avere un elenco delle persone rom e sinti disposte a partecipare a progetti e attività esistenti e futuri finalizzati a promuovere l'inclusione sociale delle comunità era stata inizialmente espressa dal comune durante la visita in loco della FRA, alla metà di luglio 2015. Le idee per l'intervento locale LERI si basavano su quella esigenza, oltre che sui timori

³² Membro della comunità, gruppo tematico, 28 luglio 2015, uomo.

³³ Membro della comunità, gruppo tematico, 28 luglio 2015, uomo.

³⁴ Membro della comunità, gruppo tematico, 28 luglio 2015, donna.

³⁵ Rappresentante dell'ONG, intervista, 13 marzo 2015, donna; rappresentante dell'ONG, intervista, 11 marzo 2015, donna; rappresentante dell'autorità locale, intervista, 11 marzo 2015, donna; rappresentante dell'autorità locale, intervista, 11 marzo 2015, donna.

manifestati da entrambe le ONG operanti nei campi e dai membri delle comunità che partecipavano ai gruppi tematici, i quali riconobbero che la mancanza di rappresentanti dei rom e dei sinti bolognesi costituiva un grave ostacolo alla loro partecipazione e inclusione. Si decise pertanto di collegare l'intervento LERI a un altro progetto, in procinto di essere attuato, e di predisporre, attraverso questa sinergia, un programma di tirocini che avrebbe consentito a dieci membri interessati delle comunità rom e sinti di acquisire competenze e diventare mediatori in una delle aree politiche individuate dal piano d'azione locale: lavoro, casa, istruzione e intercultura. Per poter scegliere l'area più interessante, i futuri tirocinanti parteciparono a un corso di formazione generale della durata di una settimana che affrontò tutte le aree in questione.

4. Interventi locali - obiettivi, partner, processo e risultati

Alla metà del 2015 il comune ricevette l'approvazione formale di una proposta di progetto che aveva sottoposto all'UNAR, l'Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali³⁶. Il progetto "Fuori tutti!" è stato sviluppato dal comune in partenariato con *Open Group* e ha lo scopo di contribuire a risolvere i problemi abitativi definendo programmi di formazione per gli amministratori dei campi e delle micro aree. I risultati della valutazione dei bisogni LERI rivelarono la possibilità di creare sinergie tra il progetto "Fuori tutti!" e la ricerca LERI e, per LERI, di ampliare l'ambito di applicazione del progetto nell'ottica di un programma di formazione più vasto, comprendente anche le aree politiche rilevanti incluse nel piano d'azione locale (casa, istruzione, intercultura e lavoro). Dai risultati emerse anche che la ricerca poteva coinvolgere singole persone interessate delle comunità rom e sinti e contribuire a creare un gruppo di mediatori, ciascuno con una competenza specifica. Si ritenne, altresì, che LERI potesse offrire uno spazio per discussioni con attivisti di grande esperienza, le cui storie e il cui impegno potevano essere d'ispirazione per il gruppo di futuri mediatori a Bologna sostenendo la loro assunzione di responsabilità e la loro autostima e contrastando il senso di impotenza e auto-vittimizzazione condiviso da molti all'interno delle comunità. Infine, LERI avrebbe garantito il monitoraggio e la valutazione partecipativa dell'intervento. Oltre ai progetti "Fuori tutti!" e LERI si decise di aggiungere alla sinergia un terzo progetto, più piccolo: "Per i rom, con i rom", un progetto gemellato cofinanziato dalla Direzione Generale Giustizia della Commissione europea. Essendo finalizzato a sostenere le attività di comunicazione per combattere i pregiudizi e le discriminazioni contro il popolo rom, il progetto "Per i rom, con i rom" fu giudicato idoneo a coprire una parte dei costi dei tirocini nell'area della comunicazione³⁷.

Oltre a dare risposta a bisogni ampiamente riconosciuti, la concentrazione dell'intervento locale LERI sulla creazione di un gruppo di mediatori culturali e rappresentanti sembrò essere un modo valido per portare avanti azioni precedenti attuate dall'autorità locale. A Bologna erano già stati compiuti alcuni passi, sia pure soltanto a livello di tentativi, per utilizzare la creazione di capacità dei rom e dei sinti al fine di coinvolgerli sempre più nei processi decisionali. Uno

³⁶ Ufficio nazionale anti-discriminazioni razziali <http://www.unar.it/unar/portal/?lang=it>

³⁷ Per informazioni dettagliate sul progetto cfr. http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/for-roma-with-roma/index_en.htm

di questi esempi era il progetto "Roma-Net", cofinanziato dall'UE, che prevedeva la formazione di operatori tra pari, mentre le azioni proposte non sembrarono del tutto nuove né alle comunità rom e sinti né alle parti interessate non rom. Pertanto il progetto LERI intendeva rifarsi a tutto questo, rispettando la tempistica e i bisogni del luogo e nel contempo ampliando lo spazio per le esperienze locali, rendendolo più sistematico e più stimolante per tutti gli attori.

Nell'ottobre 2015 cominciarono a prendere forma alcune idee per l'intervento locale. Come prima ipotesi, elaborata durante le discussioni nei gruppi tematici e condivisa con il gruppo di supporto locale l'8 ottobre, furono previsti cinque tirocini interni riguardanti l'area della casa (quattro finanziati dal progetto UNAR, uno coperto dalla ricerca LERI) due riguardanti l'area del lavoro (compresi nel Fondo sociale europeo) e quattro riguardanti la comunicazione/cultura (tre finanziati dal progetto UNAR più uno coperto dalla ricerca LERI). La ricerca LERI avrebbe altresì incluso la formazione su un argomento trasversale (l'attivismo) allo scopo di completare il programma formativo per i futuri mediatori rom e sinti. La ricerca LERI estese, pertanto, l'ambito di applicazione del progetto UNAR mettendo a disposizione tirocini aggiuntivi e coprendo un'area politica (l'istruzione) non contemplata dal progetto UNAR. Inoltre, la ricerca LERI rese possibile l'organizzazione di attività formative nell'area dell'attivismo, andando così incontro all'interesse delle parti interessate.

Come illustrato in dettaglio nel punto seguente, la creazione di sinergie tra i tre progetti e la definizione del programma di formazione furono un compito tutt'altro che facile, soprattutto a causa dei limiti di tempo e di risorse finanziarie. Nondimeno, dopo una serie di correzioni e modifiche, l'intervento fu infine definito come segue:

- 4 tirocini nell'area della comunicazione/cultura (di cui uno coperto dal fondo LERI);
- 5 tirocini nell'area della casa (di cui uno coperto dalla ricerca LERI);
- 1 tirocinio nell'area dell'istruzione (coperto dalla ricerca LERI).

I due tirocini pianificati inizialmente nell'area del lavoro si rivelarono di difficile attuazione e l'idea fu infine abbandonata. A causa di impegni familiari, le due giovani donne sinti che avevano dimostrato interesse per questi tirocini avrebbero avuto bisogno di orari di lavoro molto più flessibili di quelli previsti dai tirocini finanziati dal FSE e, poste di fronte all'impossibilità di conciliare gli orari di lavoro con i doveri familiari, decisero di lasciare (in un caso) o di passare in un'altra area politica. Lungi dall'essere un caso isolato, questo esempio è la prova lampante di un atteggiamento ampiamente diffuso all'interno della comunità sinti: soprattutto (anche se non esclusivamente) per le donne la famiglia costituisce sempre la massima priorità, mentre il lavoro è invariabilmente visto come un dovere aggiuntivo, che le persone sono disposte ad assolvere soltanto se esso non le costringe a trascurare i bisogni dei loro familiari. Di questa realtà occorre tener conto quando si definiscono programmi destinati alla comunità sinti, specialmente quelli finalizzati al coinvolgimento delle donne: è molto probabile che la mancanza di flessibilità nell'organizzazione del tempo induca le persone a scegliere di rinunciare al programma.

I tirocini erano basati sul modello sviluppato dal progetto UNAR e consistevano in:

- quindici ore di formazione generale mirata a familiarizzare i futuri tirocinanti con le aree politiche nelle quali sarebbero stati impiegati (cinque incontri di tre ore ciascuno di formazione in aula), destinata a tutti i tirocinanti (4-8 aprile 2016);
- quaranta ore di formazione specifica (formazione in situazione), destinata ai sotto-gruppi operanti in ciascuna delle aree politiche e fornita da professionisti delle organizzazioni che davano lavoro ai tirocinanti e/o da funzionari pubblici dei competenti uffici comunali;
- attività lavorativa presso le organizzazioni ospitanti (4-6 mesi, dal maggio 2016, a seconda delle esigenze e della capacità dell'organizzazione).

In tutti i tirocini, sia la formazione sia il lavoro sono stati pagati dalla ricerca LERI (3,10 EUR all'ora), che ha coperto anche i costi di tre di questi tirocini (uno per ciascuna area politica). La ricerca ha coperto altresì i costi di una riunione comune a tutte le aree politiche, che ha fornito ai futuri mediatori una formazione motivazionale sull'ampia tematica dell'attivismo rom e sinti (21 giugno 2016). Questo evento formativo aveva lo scopo di offrire uno spazio di discussione e condivisione di esperienze tra attivisti "esperti" e i tirocinanti delle comunità bolognesi. Considerato che il basso livello di alfabetizzazione delle comunità rom e sinti di Bologna non permetteva di affrontare temi quali la gestione di progetti o le tecniche di raccolta fondi, si decise che la formazione sull'attivismo era probabilmente il tipo di formazione dal quale i rom e i sinti avrebbero potuto trarre il massimo profitto.

Sebbene l'inizio dei tirocini fosse stato inizialmente programmato per il mese di dicembre 2015, i tirocinanti sottoscrissero formalmente i contratti appena nel maggio 2016. Tale ritardo fu dovuto principalmente a difficoltà nel trovare organizzazioni disposte a ospitare i tirocinanti. Ad esempio, sulla scorta dei piani iniziali i tirocinanti nell'area della comunicazione avrebbero dovuto essere impiegati da agenzie operanti nel settore della comunicazione sociale. Invece, nell'incontro del 23 novembre 2015 con i giornalisti che rappresentavano le agenzie di comunicazione selezionate (una radio e tre quotidiani: *Radio Città del capo*, *Bandiera Gialla*, *Redattore sociale*, *Piazza grande*), furono manifestate molte perplessità sulla possibilità di ospitare i tirocinanti rom e sinti. Pur interessati al progetto, i giornalisti che rappresentavano le agenzie di comunicazione inizialmente selezionate per ospitare i tirocinanti erano preoccupati per i requisiti di tempo e di risorse: tutti dissero che la loro organizzazione era troppo piccola, con personale insufficiente e costantemente soggetta a tagli di bilancio, motivi per cui erano disposte ad assumere soltanto tirocinanti laureati e altamente qualificati. A causa dei rapidi ritmi di lavoro nelle loro agenzie, i giornalisti ritenevano impossibile accogliere tirocinanti potenzialmente bisognosi di controllo e assistenza costanti. Ciò nonostante, tutti i giornalisti dichiararono che sarebbero stati ben felici di collaborare, ma solo per un periodo di tempo limitato, ossia organizzando seminari specifici.

Fu quindi deciso di sondare la disponibilità di *Flash giovani*, il sito web/l'agenzia di comunicazione del comune destinata ai giovani, a fungere da organizzazione ospitante. Poiché il direttore dell'*istituzione per l'inclusione sociale* è responsabile anche del gruppo di collaboratori di *Flash Giovani*, si sperava che avrebbe risposto positivamente all'invito e cooperato all'attuazione dell'intervento. All'incontro dell'11 dicembre 2015 la rappresentante di *Flash giovani* manifestò interesse a ospitare i tirocinanti nell'area della comunicazione e condivise alcune

idee sulle possibili attività in cui coinvolgerli (ad esempio una trasmissione televisiva settimanale, di cui i tirocinanti avrebbero potuto programmare alcuni episodi affrontando temi di loro scelta). Tuttavia, la rappresentante di *Flash giovani* affermò che anche per la sua agenzia sarebbe stato difficile ospitare i tirocinanti prima di qualche mese a causa della tempistica e di precedenti impegni con altri tirocinanti, ma che avrebbe discusso dell'idea con i colleghi e sottoposto all'*istituzione per l'inclusione sociale* una proposta di calendario per i tirocinanti entro la fine di dicembre 2015. In realtà, *Flash giovani* non rispose per un altro mese, sostenendo di avere personale insufficiente e di non essere pertanto in grado di ospitare i tirocinanti per il periodo di tempo richiesto. Alla luce di ciò, si rese necessario cercare alternative per i tirocinanti nell'area della comunicazione.

Alla fine di gennaio 2016 si verificò un altro contrattempo, che rallentò ulteriormente l'attuazione dell'intervento locale. Agli operatori di *Open Group* che avevano lavorato nei campi sinti del comune nei due anni precedenti (in base a un contratto firmato tra il comune e il consorzio di cui la cooperativa fa parte, il *consorzio Indaco*)³⁸ fu comunicato che l'accordo non sarebbe stato prorogato e che dalla settimana successiva non avrebbero più lavorato nei campi dei quartieri Navile, Savena e Borgo Panigale. Nessuno era stato precedentemente informato di tale decisione, né la cooperativa né le famiglie sinti. La decisione dei consigli di quartiere di tagliare i servizi sociali/educativi nei campi fu molto grave, soprattutto perché giunse in un momento in cui l'attuazione della legge regionale sull'edilizia residenziale avrebbe richiesto più sforzi che mai per sostenere le famiglie sinti nella transizione dai campi ad altre soluzioni abitative.

Il 5 febbraio 2016, dopo diversi giorni di confusione generale, il consiglio del quartiere Navile pubblicò un nuovo bando di gara, che stanziava un massimo di 21 230 EUR per i servizi sociali/educativi nel campo per la durata di un anno (marzo 2016-febbraio 2017). *Open Group* inviò una proposta e, dopo aver ottenuto l'appalto, poté riprendere a lavorare nel campo di Navile nel marzo 2016. Ciò era molto importante perché Navile era il primo campo destinato a essere chiuso. Il quartiere Savena aveva stanziato soltanto 5 000 EUR per il 2016, riducendo così gli aiuti a disposizione dei suoi abitanti; va tuttavia rilevato che il consiglio di quartiere Savena definì "sperimentale" la propria decisione di tagliare i finanziamenti. Il consiglio aveva deciso di: "superare" i servizi educativi erogati fino ad allora a tutti gli abitanti dei campi per riservarli soltanto alle famiglie più bisognose; monitorare e segnalare casi a rischio riguardanti bambini; erogare servizi di segretariato sociale alle famiglie seguite dai Servizi sociali. Al momento della redazione del presente testo, la situazione di Borgo Panigale è tuttora incerta, ma il consiglio di quartiere ha stanziato 24 000 EUR per la gestione del campo. È da ritenersi pertanto che Borgo Panigale intenda comportarsi come Navile e che pubblicherà un proprio bando di gara.

Com'è ovvio, tutti questi avvenimenti e ritardi hanno avuto ripercussioni sull'esecuzione della ricerca LERI. Per l'intero mese di febbraio 2016 *Open Group* non sapeva se avrebbe continuato a lavorare nel campo di Navile - con pesanti effetti demotivanti. Lo stesso si può dire dei campi di Savena e Borgo Panigale:

³⁸ Il contratto copriva il periodo novembre 2013-ottobre 2015 ed era stato prorogato fino a gennaio 2016.
<http://atti.comune.bologna.it/atti/determine.nsf/dettaglio.xsp?documentId=454E5DAAF4D80CC9C1257EE6004EDE50&action=openDocument&SessionID=E8F2TZ51Y1>

poiché nessuno degli operatori vi aveva lavorato nel 2016, era praticamente impossibile coinvolgere le persone di quei quartieri. Solo una persona di Savena aveva continuato a seguire il lavoro relativo all'intervento locale e firmato il contratto di tirocinio, mentre tutte le altre persone che avevano partecipato ai gruppi tematici e contribuito a programmare l'intervento locale abbandonarono il progetto a causa dell'assenza di operatori sociali che fungessero da motivatori. Per contro, le persone di Navile, cui gli operatori di *Open Group* offrivano stimoli e aggiornamenti costanti, continuarono a essere coinvolte nel progetto e finirono per costituire la maggioranza dei tirocinanti.

Il ruolo fondamentale di *Open Group* fu confermato anche dal fatto che essa operava quale organizzazione ospitante della maggior parte dei tirocinanti. A causa delle difficoltà di reperire organizzazioni ospitanti, si decise infine che *Open Group* avrebbe svolto tale ruolo per tutti e quattro i tirocinanti nell'area della comunicazione, per tre dei tirocinanti nell'area della casa e per il tirocinante nell'area dell'istruzione. I contratti per questi tirocinanti furono firmati nel maggio 2016. Gli altri due tirocinanti nell'area della casa firmarono il contratto qualche tempo dopo: un tirocinante fu accolto da *Piazza grande* per lavorare in una delle case rifugio dell'associazione, l'altro da *La piccola carovana* per lavorare come mediatore culturale nell'ambito del progetto "Città invisibili", dedicato ai rom rumeni residenti negli insediamenti abusivi.

Questi due tirocinanti erano rom rumeni, come lo è la giovane donna che lavorava anch'essa nell'area della casa nel campo sinti dove opera *Open Group*. I tirocinanti nell'area della comunicazione sono giovani uomini sinti (uno del campo nel quartiere Savena, gli altri del campo di Navile); la giovane che lavora nell'area dell'istruzione è una sinti del campo di Navile. Non ci fu bisogno di alcuna selezione perché il numero di persone interessate a partecipare alla formazione non superava il numero dei posti disponibili.

5. Analisi, discussione, lezioni apprese

La progettazione e l'individuazione dell'intervento locale hanno dimostrato che le azioni per l'inclusione dei rom possono funzionare bene soltanto se: sono di piccole dimensioni, fattibili e facili da comprendere e spiegare per le persone delle comunità; apportano vantaggi/risultati concreti immediati (ad esempio salario, opportunità professionali future, riconoscimento formale o soluzioni a problemi pratici); richiedono un impegno limitato ma sono allo stesso tempo aperte a possibili sviluppi futuri; coinvolgono o sono "approvate" da attori non rom di cui i membri delle comunità si possono fidare e che possono creare un forte rapporto personale con l'autorità locale.

La sfida principale per il progetto è stata la mancanza di familiarità degli attori locali con un approccio realmente partecipativo nell'individuazione e gestione di questioni riguardanti le comunità rom e sinti. Non è possibile cancellare in pochi mesi una tradizione profondamente radicata di interventi calati dall'alto, e per le persone, sia rom sia non rom, è stato difficile immaginare un approccio ai problemi di stampo completamente diverso rispetto al passato. Ancora più importante è il fatto che i rom e i sinti erano generalmente ignari degli aspetti politici e tecnici che stavano dietro le politiche elaborate per loro, erano privi degli strumenti necessari per comprendere simili meccanismi e, di conseguenza, incapaci di interagire efficacemente con l'autorità locale. Dal canto loro, i soggetti

istituzionali non si sono sforzati più di tanto per modificare il proprio modo di comunicare e per farsi capire da parte delle comunità rom e sinti. I bisogni pratici, basilari dei membri delle comunità hanno finito così per scontrarsi costantemente con le priorità e i ragionamenti dei soggetti istituzionali.

Un'altra questione importante e strettamente collegata agli aspetti su descritti è stata la mancanza di fiducia, specialmente nella prima fase della ricerca. La mancanza di precedenti esperienze di cooperazione stretta e alla pari ha determinato una mancanza di fiducia tra l'autorità locale e le comunità rom e sinti. La maggior parte dei membri delle comunità percepiva automaticamente qualsiasi progetto che coinvolgesse l'autorità locale, come nel caso di LERI, come un progetto deciso e controllato dall'autorità locale, e tanto bastava perché lo considerassero - in tutta probabilità - inefficace. È pertanto improbabile che un eventuale loro coinvolgimento in un progetto sia molto intenso e che i membri delle comunità siano disposti a dedicare molto del loro tempo alle attività programmate - quanto meno in una fase iniziale.

Il gruppo tematico si è rivelato una tecnica efficace per aiutare a superare queste sfide. Condotti secondo un approccio di tipo conversazionale, con il coinvolgimento di poche persone, i gruppi tematici hanno permesso di creare un'atmosfera amichevole e informale che ha consentito a tutti i partecipanti di esprimere le rispettive opinioni e porre domande. È stata molto apprezzata la brevità delle discussioni, dato che le persone raramente erano disponibili a dedicare agli incontri più di un'ora e mezza. Come rilevato in precedenza, all'inizio le persone rom e sinti erano state coinvolte nei gruppi tematici attraverso le ONG, anche se alcuni dei partecipanti ne avevano sentito parlare tramite il passaparola. Le giovani donne hanno portato con sé i figli, e questo è stato visto come un altro fattore che ha contribuito all'informalità generale degli incontri.

Molti incontri si sono rivelati necessari per la definizione pratica dell'intervento locale alla fine del 2015 e all'inizio del 2016, cosa che ha creato anche qualche problema per le parti interessate. Ad esempio, *Open Group* ha sollevato ripetutamente la questione dei compensi per il tempo di lavoro dei suoi operatori. Tali costi sono stati sostenuti in parte dal progetto UNAR, ma per diversi mesi gli operatori di *Open Group* hanno partecipato agli incontri senza ricevere alcun compenso, in attesa della firma da parte dell'UNAR e del comune dell'accordo che ha permesso l'erogazione dei fondi. Sebbene il progetto UNAR fosse stato formalmente approvato, la sua attuazione è stata ritardata da problemi di bilancio e da procedure burocratiche, cosicché l'accordo è stato firmato appena nel dicembre 2015. Successivamente, l'erogazione dei fondi a *Open Group* da parte del comune ha richiesto altri mesi ancora, durante i quali le esigenze della cooperativa sono state costantemente trascurate dall'autorità locale e la cooperativa ha considerato la ricerca LERI come a una possibile soluzione. Per LERI era essenziale collegare l'intervento locale a un progetto esistente pianificato congiuntamente dal comune e da *Open Group*, perché in tal modo si garantiva l'impegno dell'ONG nelle attività di LERI. In mancanza di un fattore motivante di questo tipo, per *Open Group* sarebbe stato impossibile assumere un ruolo attivo e non sarebbe stato conseguito alcun risultato concreto. Una lezione importante riguarda, quindi, il compenso per il tempo di lavoro di soggetti non istituzionali che partecipano a una ricerca come la ricerca LERI: dato che il contributo delle ONG è fondamentale per un progetto che miri al pieno

coinvolgimento di comunità difficili da raggiungere, è necessario stanziare fondi per valorizzare e garantire la partecipazione di tali parti interessate.

6. Conclusioni e raccomandazioni

Come risulta da quanto esposto nelle pagine precedenti, una questione importante è stata la tempistica. È stato difficile conciliare i ritmi dell'autorità locale con la tempistica della ricerca LERI, perché l'autorità locale tende strutturalmente a dedicare tanto tempo ai progetti, anche alle piccole questioni pratiche, mentre gli obiettivi della ricerca LERI e i suoi tempi stretti richiedevano ritmi molto più veloci. Ci sono volute molte riunioni per garantire che il progetto facesse progressi; inoltre, anche il numero dei partecipanti è stata una delle cause della lentezza del processo decisionale e della sua attuazione pratica. Tale lentezza, per quanto discutibile, è di fatto una caratteristica del contesto italiano che non va sottovalutata in sede di programmazione di progetti che comportano la partecipazione di un'autorità locale.

Pertanto, la raccomandazione principale riguarda la tempistica dei progetti che prevedono un approccio partecipativo e il coinvolgimento di un gran numero di parti interessate con abitudini lavorative, ritmi e contesti di origine differenti. Non va sottovalutata neppure la diversità di attori, quali le autorità locali, le comunità rom e sinti e le ONG. Nel contesto italiano, tale diversità riguarda specialmente il livello di familiarità con approcci realmente partecipativi, che costituiscono tuttora una novità per molte delle parti interessate, nonché il livello di comprensione reciproca. Il bassissimo livello di alfabetizzazione dei membri delle comunità e la loro scarsa conoscenza di contesti formali costituiscono un grave ostacolo al loro pieno coinvolgimento ad opera delle autorità locali, che nella maggior parte dei casi preferiscono escluderli, per comodità, dai processi decisionali. C'è pertanto bisogno di figure esterne, non istituzionali (come gli esperti sul campo nell'ambito della rete della ricerca LERI) che sostengano costantemente, facilitino e autorizzino gli approcci partecipativi; in mancanza di simili figure, è molto probabile che gli approcci partecipativi siano sottovalutati perché non sono ancora "naturali" per un contesto istituzionale italiano che spesso tende tuttora a considerarli una novità. Affinché questi approcci diventino parte integrante della programmazione politica e per poter conseguire risultati veramente significativi è necessario mettere in atto azioni sistematiche e pluriennali.

7. Informazioni supplementari

Ringraziamenti

L'autrice desidera ringraziare per la loro partecipazione numerose persone che hanno contribuito al lavoro di ricerca condotto nell'ambito del quadro LERI apportando le loro competenze, la loro creatività e il loro entusiasmo. Per *l'istituzione per l'inclusione sociale e comunitaria "Don Paolo Serra Zanetti"* del comune di Bologna: Viviana Verzieri, Eva Neri, Gionata Lazzari e il loro direttore Bernardino Cocchianella; Monica Brandoli dell'Ufficio adulti vulnerabili, inclusione sociale e politiche attive del lavoro. Per la cooperativa sociale *Open Group*: Sara Montipò, Stella Ferretto e Sara Arlati. Alcuni membri delle comunità rom e sinti di Bologna hanno partecipato alla ricerca sin dall'inizio, dedicandovi molto tempo,

molte speranze ed energie. Meritano la mia più profonda gratitudine: Priscilla Bellinati, Nicola Bellinati, Emilio Cancelli, Julio Celesti, Claudia Florea, Tomas Fulli, Josuè Fulli, Ionel Raducan, Sibian Ion Tudor. Anche l'esperto LERI sul campo Matteo Bassoli ha contribuito a sostenere l'esecuzione della ricerca a Bologna e la preparazione della relazione.