



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



STRATEGIA NAZIONALE D'INCLUSIONE DEI ROM, SINTI E CAMINANTI

Attuazione Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011

PRIMA INDAGINE NAZIONALE SUGLI INSEDIAMENTI



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Direzione Generale per le Politiche Attive
e Passive del Lavoro



per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione



Ministero del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità



PARI OPPORTUNITÀ
E NON DISCRIMINAZIONE
POSI GOVERNANCE E AZIONI DI SISTEMA - FSE



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



STRATEGIA NAZIONALE D'INCLUSIONE DEI ROM, SINTI E CAMINANTI

Attuazione Comunicazione della Commissione Europea n. 173/2011

PRIMA INDAGINE NAZIONALE SUGLI INSEDIAMENTI



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Direzione Generale per le Politiche Attive
e Passive del Lavoro



FSE per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità



PARI OPPORTUNITÀ
E NON DISCRIMINAZIONE
PROGRAMMI OPERATIVI NAZIONALI

Progettazione di un sistema informativo pilota per il monitoraggio dell'inclusione sociale delle popolazioni rom, sinti e caminanti"

Roma, giugno 2015

Si ringraziano:

tutti i Comuni coinvolti, che hanno contribuito fattivamente all'indagine;
i componenti della Commissione Immigrazione e dei componenti del Tavolo RSC;
Catia De Luca per l'attività di help desk, monitoraggio e supporto alla compilazione;
Monica Lanzillo e Giulia Andreoli per il confronto e lo scambio costante;
Camilla Orlandi, Luca Pacini, Annalisa Giovannini, Paolo Testa, Andrea Maurenzi
per la supervisione e condivisione del percorso di ricerca;
Andrea Rufo e Marco Incitti per il supporto tecnico;
Victor Magiar per il supporto alla pubblicazione.

Progetto grafico e impaginazione e stampa: Tipografia Grasso Antonino s.a.s.
Finito di stampare giugno 2015

INDICE

PREFAZIONI

<i>Franca Biondelli</i>	pag. 5
<i>Piero Fassino</i>	pag. 7

INTRODUZIONE

<i>Luca Pacini, Camilla Orlandi</i>	pag. 9
-------------------------------------	--------

SINTESI della RICERCA

Monia Giovannetti, Nicolò Marchesini, Emiliana Baldoni

1. L'indagine: i Comuni rispondenti e la presenza di Comunità RSC	pag. 13
2. Gli insediamenti e la popolazione	pag. 21
3. La popolazione presente negli insediamenti e le principali caratteristiche socio-demografiche	pag. 25
4. Condizioni specifiche, servizi ed interventi presenti negli insediamenti	pag. 30

POLICY PAPER di ANCI

	pag. 33
--	---------

Franca Biondelli

Sottosegretario di Stato al Ministero del lavoro e delle Politiche sociali

La mancanza di un alloggio e il disagio abitativo per Rom, Sinti e Caminanti sono forse gli esempi più estremi di povertà e di esclusione sociale nella società italiana. Sebbene l'accesso ad un alloggio a costi contenuti sia un'esigenza e un diritto fondamentale, la garanzia di questo diritto costituisce ancora oggi una sfida impegnativa per molte persone in Italia.

La ricerca di risposte appropriate e integrate atte a contrastare e ridurre la cronica carenza di alloggi accessibili a persone in stato di estremo disagio sociale, risulta quindi un tema cruciale che ha condotto ad uno specifico capitolo di interventi nel quadro della Strategia nazionale di inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC) 2012 – 2020, coordinata dall'UNAR del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in quanto Punto di Contatto Nazionale.

In molti paesi europei le comunità rom continuano a vivere in condizioni inferiori agli standard abitativi medi, spesso in baracche o in case occupate abusivamente, prive delle più elementari condizioni igieniche e dei servizi fondamentali, generalmente isolate dal resto della popolazione. Questi insediamenti precari sono spesso oggetto di sgomberi forzati da parte delle Amministrazioni locali.

Negli ultimi cinque anni sgomberi forzati di insediamenti rom sono stati registrati in buona parte dell'Europa orientale, in Albania, Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Serbia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Russia, ma anche in Europa occidentale, ed in particolare in Francia ed Italia.

Nel nostro Paese, la soluzione del "campo nomadi", elaborata a partire dagli anni '80, ha rappresentato per decenni il modello di riferimento delle politiche abitative per Rom e Sinti ed è divenuta una sorta di paradigma culturale, da cui sia i Rom che le istituzioni fanno difficoltà ad uscire. Questa forma residenziale, presupponeva una popolazione nomade e servizi transitori di sosta, risultati ben presto inadeguati alle esigenze di popoli e comunità ormai sedentari. La politica amministrativa dei "campi nomadi" ha alimentato negli anni il disagio abitativo fino a divenire da conseguenza, essa stessa presupposto e causa della marginalità spaziale e dell'esclusione sociale per coloro che subivano e subiscono una simile modalità abitativa.

Ormai, come per gli altri paesi europei, anche in Italia urge una seria politica di in-

clusione abitativa, che parta da una buona conoscenza del territorio, delle criticità che subisce, delle opportunità che offre.

L'indagine svolta con ANCI va in questa direzione e si è resa necessaria per dare elementi concreti alle amministrazioni centrali e locali non solo su cosa accade a livello territoriale, ma anche su quali passi vadano fatti per superare l'attuale situazione in cui versano Rom e Sinti che vivono in insediamenti precari e insicuri, luoghi che offrono la sola certezza di reiterare quelle condizioni di marginalità e stigma da cui i suoi abitanti tentano invano di affrancarsi.

Piero Fassino

Presidente ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani

Con questo volume, ANCI, Cittalia, e il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri - UNAR, presentano una sintesi della prima *indagine nazionale sugli insediamenti*, autorizzati e spontanei, delle comunità Rom, Sinti e Caminanti presenti nei Comuni italiani sopra i 15.000 abitanti.

Attraverso la puntuale descrizione, quantificazione e georeferenziazione del fenomeno, abbiamo affrontato una questione i cui risvolti, in termini di tutela dei diritti, degrado e pacifica convivenza, rappresentano un vero e proprio vulnus nel tessuto urbano delle nostre città. Il superamento degli insediamenti è una questione la cui risoluzione ci viene chiesta con forza sia dalle persone che abitano nei campi che dal resto della cittadinanza, sia dalle istituzioni europee che dai governi locali che ogni giorno si confrontano con essa.

L'indagine costituisce una tappa importante del percorso che ANCI sta portando avanti per contribuire a delineare in modo sempre più preciso le realtà abitative disagiate in Italia, con un focus sulle condizioni delle famiglie Rom, Sinti e Caminanti.

Alcuni risultati di questa indagine non sono affatto scontati. A differenza di quanto comunemente si pensi, ad esempio, solo una parte minoritaria delle comunità Rom, Sinti e Caminanti abitano in insediamenti, mentre la maggioranza di essi abitano in comuni abitazioni ed è pienamente integrata nei nostri territori: il "problema" sono i *campi*. Non c'è alcuna *emergenza rom*, semmai c'è un'emergenza insediamenti, che tuttavia è circoscritta, ben quantificata, e quindi *affrontabile* con strumenti di programmazione e valutazione ordinari.

Un ringraziamento particolarmente sentito va ai moltissimi amministratori, organi politici e tecnici dei Comuni che hanno deciso di partecipare all'indagine. Si è trattato di un atto di fiducia nei confronti di ANCI della cui portata siamo ben consapevoli. Non è semplice portare in piena luce e rendere pubblici dati così sensibili.

I Comuni vogliono *prendere la parola* su un tema che risente di un dibattito politico che troppo spesso restituisce all'opinione pubblica un quadro emergenziale e un clima non sereno, una condizione insomma in cui anche le migliori politiche promosse a livello locale finiscono per dover fare i conti con considerazioni legate più alla "tollerabilità pubblica" degli interventi che alla loro reale efficacia. La lunga fase caratterizzata da

un welfare sempre più debole e da condizioni di bisogno sociale crescente contribuisce all'innescarsi di circuiti viziosi inestricabili di cui i grandi campi sono la prova lampante.

L'impegno è dunque che questa ricerca diventi un primo tassello per configurare un Piano Nazionale che valorizzi e dia sostenibilità alle tante esperienze positive che in questi mesi di ricerca sul campo abbiamo raccolto sui territori. Un Piano che definisca il quadro delle risorse necessarie, il ruolo e le responsabilità di ciascuna istituzione, permettendo di superare definitivamente la stagione dei grandi insediamenti, coniugando legalità e rispetto dei diritti umani.

INTRODUZIONE

Luca Pacini - *Responsabile Area Welfare e Immigrazione di ANCI*
Camilla Orlandi - *Responsabile Dipartimento Immigrazione di ANCI*

Ogni qualvolta ci si interroga sul disagio abitativo e sulle condizioni in cui versano alcuni segmenti della popolazione, in particolare Rom, Sinti e Caminanti, tenendo conto del fattore *mobilità* (sebbene sia ormai pacifico che il “nomadismo” riguardi di fatto una percentuale minima di tali Comunità), viene prontamente evidenziata la mancanza di dati quantitativi “affidabili” sia sulle persone *effettivamente* presenti (e relative caratteristiche socio-demografiche) sia sul numero di insediamenti ubicati sul territorio nazionale.

Uno dei principali problemi con cui ci si scontra nell’affrontare le questioni che riguardano le popolazioni Rom è quello dell’assenza di dati certi e questo “vuoto” informativo risulta una difficoltà comune a gran parte dei paesi europei. Come specificato anche nel *Rapporto conclusivo dell’indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia* non esistono “dati certi sul numero della popolazione Rom presente in Italia e in Europa, sul livello di istruzione e di disoccupazione, sull’aspettativa di vita e sulla mortalità infantile, sulla situazione abitativa e sul tasso di disoccupazione, sulla percentuale di stranieri e apolidi e sull’accesso ai servizi sociali, sanitari e di *welfare*. Non si conosce il reddito medio o il grado di integrazione”¹.

Risulta molto difficile senza queste informazioni decisive “mettere a fuoco i problemi e elaborare risposte politiche appropriate e utilizzare al meglio le risorse; senza indicatori in grado di valutare i cambiamenti di queste condizioni nel tempo e nello spazio diventa impossibile valutare gli effetti delle scelte politiche. Senza statistiche disaggregate risulta difficile stabilire obiettivi, determinare gli strumenti in grado di perseguirli e fare valutazioni sull’impatto delle singole decisioni. Solo un’approfondita conoscenza delle caratteristiche qualitative e quantitative delle Comunità in esame può consentire di progettare strategie diversificate, mirate ed efficaci”. Tale principio, oltre che nel *Rap-*

¹ La Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato, nell’ottobre del 2009, ha iniziato un’indagine conoscitiva sui problemi concernenti la condizione delle popolazioni Rom, Sinti e Caminanti in Italia, conclusa nel 2011. Si veda *Rapporto conclusivo dell’indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia*, 9 febbraio 2011.

porto conclusivo dell'indagine sulla condizione di rom, sinti e caminanti in Italia è ribadito nella Strategia Nazionale d'inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti (RSC)², nell'ambito dell'azione di sistema 1 "Aumentare la capacity-building istituzionale e della società civile per l'inclusione sociale dei RSC", indica quale prerequisito essenziale allo scopo "di rendere praticabile non solo l'applicazione della strategia stessa, ma anche e soprattutto la sua puntuale, tempestiva e costante verifica circa i risultati progressivamente conseguiti e le criticità persistenti", l'incremento esponenziale e omogeneo della conoscenza statistica, con particolare riferimento "alla dimensione di genere, alle modalità e agli ambiti lavorativi, alle forme occupazionali disaggregate per lavoro dipendente e autonomo nell'economia formale ed informale, ai processi di scolarizzazione (iscrizione, frequenza, successo, dispersione) e inclusione sociale e sanitaria", nonché allo specifico target dei minori.

La presente ricerca, svolta da Cittalia nell'ambito di un rapporto di ampia collaborazione tra ANCI e UNAR, si pone l'obiettivo di rilevare numero e condizioni degli insediamenti, autorizzati e spontanei, presenti sul territorio dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, rilevandone in particolare l'ubicazione, le caratteristiche morfologiche, le tipologie di alloggio e il profilo della popolazione residente. L'unità di analisi è costituita sia dall'*insediamento* di grandi dimensioni sia dal piccolo insediamento a base familiare, dislocato più o meno precariamente in micro-aree, terreni pubblici o privati.

L'idea di fondo è quella di attingere al prezioso patrimonio di informazioni degli enti locali, i quali più di tutti, attraverso i dipartimenti o uffici dedicati, dai servizi sociali o le associazioni del terzo settore che gestiscono gli interventi al personale afferente alla polizia locale, conoscono la situazione dei Rom, Sinti e Caminanti e le condizioni degli insediamenti nei territori di loro competenza, sistematizzando al contempo la frammentarietà dei dati per mezzo di uno strumento omogeneo di rilevazione. Un approccio "dal basso", quindi, in grado di trasformare la ricchezza qualitativa dell'esperienza quotidiana di lavoro con questo determinato segmento di popolazione in dati suscettibili di essere sottoposti ad analisi statistica.

²In attuazione della Comunicazione della Commissione europea *EU Framework for National Roma Integration Strategies* (Ce, COM(2011)173 del 5 aprile 2011) il Consiglio dei Ministri italiano ha varato il 24 febbraio 2012 la "Strategia Nazionale per l'Inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti" elaborata dall'UNAR (Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri) volta a guidare fino al 2020 l'azione di governo.

Il fine ultimo è dunque quello di ottenere un quadro complessivo nazionale (o per specifiche aree territoriali) quanto più accurato possibile e di fornire alle autorità locali, regionali e nazionali e ai policy maker un utile strumento di supporto per la progettazione di politiche finalizzate a migliorare le condizioni di vita delle Comunità interessate e di conseguenza la qualità del vivere urbano nel suo complesso. Per tali motivi, seppure l'indagine fosse inizialmente finalizzata a rilevare tutti gli insediamenti RSC autorizzati e spontanei presenti nel territorio nei Comuni oltre i 15.000 abitanti appartenenti alle quattro Regioni in Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), si è ritenuto, in un'ottica di complementarità – analisi del contesto esterno alle aree obiettivo convergenza – e comparabilità con altre aree del Paese per una loro esaustiva valutazione, che la rilevazione fosse estesa a tutti i Comuni italiani (afferenti alla stessa fascia di popolazione). La scelta dell'universo dei comuni ai quali rivolgere l'indagine si è basata da un lato sull'analisi della letteratura e dei materiali esistenti i quali rilevano la presenza di insediamenti in realtà territoriali medie e perlopiù medio-grandi, e dall'altra dalle informazioni raccolte attraverso i rappresentanti dei Comuni che compongono la commissione welfare e la commissione immigrazione dell'ANCI.

Cogliamo l'occasione per ringraziare ancora una volta tutti i Comuni che hanno generosamente scelto di partecipare a una rilevazione di natura così sensibile ed, in particolare, ai Comuni componenti della Commissione Immigrazione e del Gruppo di Lavoro dedicato all'inclusione delle comunità Rom e Sinti, senza il cui contributo, disponibilità al confronto formale e informale, e passione per il proprio lavoro, questa ricerca non avrebbe visto la luce.

SINTESI DELLA RICERCA

Monia Giovannetti, Nicolò Marchesini, Emiliana Baldoni

1. L'indagine: i Comuni rispondenti e la presenza di Comunità Rom, Sinti e Caminanti

A livello nazionale i rispondenti sono stati oltre l'82% del campione individuato (606 su un totale di 738 gli enti locali rientranti nel campione dell'indagine) e l'incidenza di risposta in quasi tutte le Regioni è stata estremamente elevata e il coinvolgimento dei Comuni prezioso e fattivo. In particolare sono 14 le realtà locali che hanno registrato una partecipazione sopra alla media nazionale.

Tabella 1. Campione dell'indagine RSC, per Regione (valori assoluti e percentuali).

Regione	Comuni rispondenti		Totale Comuni 15.000 e più		Totale Comuni		Tasso di risposta
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.p.
Piemonte	44	7,3	47	6,4	1206	14,9	93,6
Valle d'Aosta	1	0,2	1	0,1	74	0,9	100,0
Lombardia	95	15,7	112	15,2	1544	19,1	84,8
Trentino-Alto Adige	10	1,7	10	1,4	232	2,9	100,0
Prov. Aut. Bolzano/Bozen	5	0,8	5	0,7	116	1,4	100,0
Prov. Aut. Trento	5	0,8	5	0,7	217	2,7	100,0
Veneto	56	9,2	60	8,1	580	7,2	93,3
Friuli - Venezia Giulia	10	1,7	11	1,5	217	2,7	90,9
Liguria	9	1,5	11	1,5	235	2,9	81,8
Emilia Romagna	55	9,1	56	7,6	340	4,2	98,2
Toscana	52	8,6	54	7,3	280	3,5	96,3
Umbria	13	2,1	16	2,2	92	1,1	81,3
Marche	20	3,3	23	3,1	236	2,9	87,0
Lazio	34	5,6	52	7,0	378	4,7	65,4
Abruzzo	13	2,1	17	2,3	305	3,8	76,5
Molise	3	0,5	3	0,4	136	1,7	100,0
Campania	53	8,7	84	11,4	550	6,8	63,1
Puglia	44	7,3	72	9,8	258	3,2	61,1
Basilicata	3	0,5	5	0,7	131	1,6	60,0
Calabria	21	3,5	21	2,8	409	5,1	100,0
Sicilia	56	9,2	67	9,1	390	4,8	83,6
Sardegna	14	2,3	16	2,2	377	4,7	87,5
Totale Italia	606	100,0	738	100,0	8071	100,0	82,1

Fonte: Cittalia (2015) e Istat (2014).

Il **34% dei Comuni rispondenti (206 su 606)** ha dichiarato che sul **proprio territorio sono presenti popolazioni afferenti alle Comunità RSC**. Di questi, se a livello nazionale la maggior parte delle realtà che ne dichiara la presenza si trova al Nord (58%), all'interno delle singole ripartizioni geografiche possiamo osservare che quasi il 46% dei Comuni del Nord-ovest e il 40% del Nord-est ritiene di avere RSC sul proprio territorio, mentre al Centro risultano circa il 32%, al Sud il 23% e nelle Isole il 24,3%.

Tabella 2. Comuni per presenza di RSC sul territorio, per Regione (valori assoluti e percentuali).

Regione	Presenza di RSC sul territorio comunale				Totale complessivo		Distribuzione per presenza/assenza	
	Presenza		Assenza				v.p.	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	Presenza	Assenza
Piemonte	25	12,1	19	4,8	44	7,3	56,8	43,2
Valle d'Aosta	0	0,0	1	0,3	1	0,2	0,0	100,0
Lombardia	40	19,4	55	13,8	95	15,7	42,1	57,9
Trentino-Alto Adige	6	2,9	4	1,0	10	1,7	60,0	40,0
Prov. Aut. Bolzano/Bozen	3	1,5	2	0,5	5	0,8	60,0	40,0
Prov. Aut. Trento	3	1,5	2	0,5	5	0,8	60,0	40,0
Veneto	20	9,7	36	9,0	56	9,2	35,7	64,3
Friuli - Venezia Giulia	2	1,0	8	2,0	10	1,7	20,0	80,0
Liguria	3	1,5	6	1,5	9	1,5	33,3	66,7
Emilia Romagna	24	11,7	31	7,8	55	9,1	43,6	56,4
Toscana	20	9,7	32	8,0	52	8,6	38,5	61,5
Umbria	4	1,9	9	2,3	13	2,1	30,8	69,2
Marche	5	2,4	15	3,8	20	3,3	25,0	75,0
Lazio	9	4,4	25	6,3	34	5,6	26,5	73,5
Abruzzo	9	4,4	4	1,0	13	2,1	69,2	30,8
Molise	2	1,0	1	0,3	3	0,5	66,7	33,3
Campania	8	3,9	45	11,3	53	8,7	15,1	84,9
Puglia	5	2,4	39	9,8	44	7,3	11,4	88,6
Basilicata	0	0,0	3	0,8	3	0,5	0,0	100,0
Calabria	7	3,4	14	3,5	21	3,5	33,3	66,7
Sicilia	8	3,9	48	12,0	56	9,2	14,3	85,7
Sardegna	9	4,4	5	1,3	14	2,3	64,3	35,7
Totale Italia	206	100,0	400	100,0	606	100,0	34,0	66,0

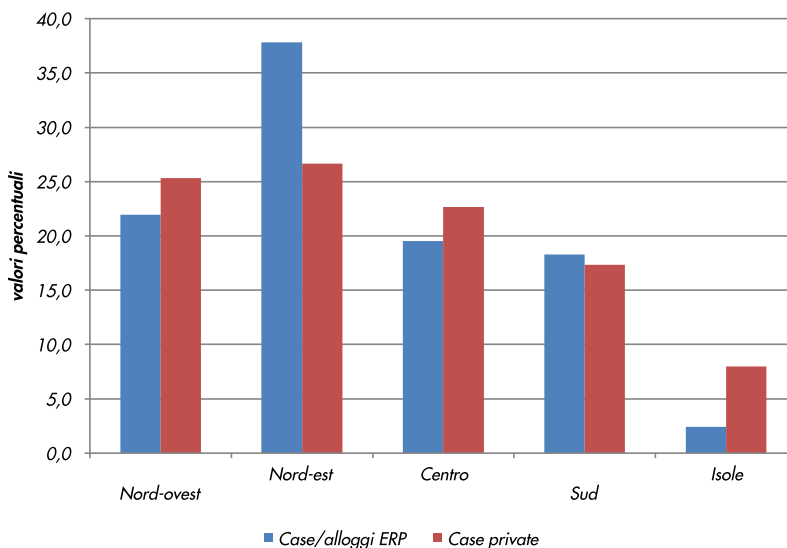
Fonte: Citalia (2015).

A livello regionale, i Comuni di Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna, Veneto e Toscana coprono il 62,6% delle realtà che dichiarano la presenza di RSC all'interno

dei propri ambiti comunali ed in particolare le Province di Milano, Torino, Monza detengono il numero più alto di Comuni che ne hanno affermato la presenza.

Il **55% dei Comuni** che hanno dichiarato di avere RSC sul proprio territorio (**112 su 206 Comuni**) specifica che la popolazione oggetto di indagine risulta presente in civili abitazioni ed in particolare, in 82 realtà comunali (52,2%) sostengono che risiedono in case/alloggi dell'edilizia popolare pubblica, mentre in 75 (47,8%) che siano presenti in case private³.

Figura 1. Comuni per presenza RSC sul territorio, per tipologia di abitazioni e per Ripartizione, anno 2014 (valori percentuali).



Tra i 206 Comuni che dichiarano la presenza di RSC sul proprio territorio, **163** ovvero il **79%** sostiene che **abitano all'interno di insediamenti**. Pertanto, generalmente i Comuni interessati dalla presenza di RSC sui propri territori ne dichiarano la presenza sia in case che in insediamenti tranne che per un numero piuttosto significativo di Comuni (33) che ne indicano la presenza solo in case (pubbliche e/o private).

La maggior parte dei Comuni che dichiarano la presenza di insediamenti nei quali vivono RSC, si trovano in 5 Regioni (66,3%): Lombardia (Provincia di Milano, Monza e della Brianza, Bergamo), Piemonte (Provincia di Torino), Emilia Romagna (Provincia

³ Non fa 112 il totale ovviamente perché potevano sussistere entrambe le situazioni.

di Bologna e Modena), Veneto (Provincia di Venezia, Padova e Vicenza) e Toscana (Province di Firenze e Lucca).

Tabella 3. Comuni per presenza RSC sul territorio, in insediamenti, per Regione, anno 2014 (valori assoluti e percentuali).

Regione	Presenza di RSC in insediamenti				Totale complessivo		Distribuzione per presenza/assenza	
	Presenza		Assenza				v.p.	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	Presenza	Assenza
Piemonte	23	14,1	2	4,7	25	12,1	92,0	8,0
Valle d'Aosta	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
Lombardia	34	20,9	6	14,0	40	19,4	85,0	15,0
Trentino-Alto Adige	6	3,7	0	0,0	6	2,9	100,0	0,0
Prov. Aut. Bolzano/Bozen	3	1,8	0	0,0	3	1,5	100,0	0,0
Prov. Aut. Trento	3	1,8	0	0,0	3	1,5	100,0	0,0
Veneto	16	9,8	4	9,3	20	9,7	80,0	20,0
Friuli - Venezia Giulia	1	0,6	1	2,3	2	1,0	50,0	50,0
Liguria	3	1,8	0	0,0	3	1,5	100,0	0,0
Emilia Romagna	19	11,7	5	11,6	24	11,7	79,2	20,8
Toscana	16	9,8	4	9,3	20	9,7	80,0	20,0
Umbria	4	2,5	0	0,0	4	1,9	100,0	0,0
Marche	2	1,2	3	7,0	5	2,4	40,0	60,0
Lazio	6	3,7	3	7,0	9	4,4	66,7	33,3
Abruzzo	4	2,5	5	11,6	9	4,4	44,4	55,6
Molise	0	0,0	2	4,7	2	1,0	0,0	100,0
Campania	7	4,3	1	2,3	8	3,9	87,5	12,5
Puglia	5	3,1	0	0,0	5	2,4	100,0	0,0
Basilicata	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
Calabria	6	3,7	1	2,3	7	3,4	85,7	14,3
Sicilia	3	1,8	5	11,6	8	3,9	37,5	62,5
Sardegna	8	4,9	1	2,3	9	4,4	88,9	11,1
Totale Italia	163	100,0	43	100,0	206	100,0	79,1	20,9

Fonte: Cittalia (2015).

Complessivamente gli **insediamenti rilevati** nei Comuni rispondenti sono **516**, perlopiù presenti al nord-ovest e al centro (quasi il 60%) e concentrati per oltre il 72% in 5 Regioni: Lombardia (88), Emilia Romagna (88), Lazio (81), Piemonte (65) e Toscana (52). Le prime due Regioni per numero di insediamenti sono Lombardia ed Emilia Romagna, con 88 insediamenti - pari al 17,5% sul totale italiano - ciascuna, seguite dal

Lazio (81, 15,7%), dal Piemonte (65, 12,6%) e dalla Toscana (52, 10%). Le Regioni, invece, con il minor numero di insediamenti sono nell'ordine, Friuli-Venezia Giulia e Marche (4, pari allo 0,8%), Abruzzo (5, 1%), Sicilia (8, 1,5%), e le due Province autonome di Trento e Bolzano, con 9 insediamenti ciascuna pari all'1,8% del totale nazionale.

Tabella 4. Numero di insediamenti, per Regione, anno 2014 (valori assoluti e percentuali).

Regione	N. Insediamenti		
	v.a.	v.p.	v.p. cumulata
Lombardia	88	17,1	17,1
Emilia Romagna	88	17,1	34,1
Lazio	79	15,3	49,4
Piemonte	65	12,6	62,0
Toscana	53	10,3	72,3
Veneto	32	6,2	78,5
Campania	18	3,5	82,0
Trentino - Alto Adige	18	3,5	85,5
Prov. Aut. Bolzano/Bozen	9	1,7	-
Prov. Aut. Trento	9	1,7	-
Puglia	14	2,7	88,2
Liguria	11	2,1	90,3
Calabria	10	1,9	92,2
Sardegna	10	1,9	94,2
Umbria	8	1,6	95,7
Sicilia	8	1,6	97,3
Abruzzo	5	1,0	98,3
Friuli - Venezia Giulia	4	0,8	99,0
Marche	5	1,0	100,0
Totale complessivo	516	100,0	-

Fonte: Citalia (2015).

Ma in particolare è interessante rilevare che sono 14 le Province interessate dal 63% del fenomeno e specificatamente risultano 23 (su 163) i Comuni all'interno dei quali si concentra il 55% degli insediamenti totali dichiarati (ovvero 283 su 516). In ordine crescente, con oltre 10 insediamenti per Comune: Parma, Milano, Busto Arsizio, Massa-Carrara, Livorno, Modena, Reggio Emilia e Roma.

Tabella 5. Numero di insediamenti per Provincia, anno 2014 (valori assoluti e percentuali).

Provincia	N. Insediamenti		
	v.a.	v.p.	v.p. cumulata
Roma	74	14,3	14,3
Torino	50	9,7	24,0
Reggio Emilia	42	8,1	32,2
Milano	23	4,5	36,6
Modena	18	3,5	40,1
Monza e della Brianza	16	3,1	43,2
Varese	15	2,9	46,1
Napoli	14	2,7	48,8
Brescia	13	2,5	51,4
Vicenza	13	2,5	53,9
Livorno	12	2,3	56,2
Massa-Carrara	12	2,3	58,5
Bergamo	11	2,1	60,7
Parma	10	1,9	62,6
altre 60 Province	193	37,4	100,0
Totale complessivo	516	100,0	

Fonte: *Cittalia (2015)*.

A tal proposito è interessante soffermarsi sul fatto che 71 insediamenti sui 74 della Provincia di Roma si concentrano nella realtà capitolina, mentre una tendenza completamente opposta si registra in quella torinese, ove solo 9 su 50 si trovano nella città di Torino. Come a Roma, Reggio Emilia, Livorno, Massa Carrara, Parma, Genova, Bolzano e seppur in misura inferiore Modena rilevano insediamenti quasi interamente all'interno delle città capoluogo di Provincia, mentre a Milano (10 nella città sui 23 in Provincia), Varese (nessuno su 15), Brescia (6 su 13), Vicenza (6 su 13) e Napoli (8 su 14) come a Torino segnalano la presenza di insediamenti all'interno dei Comuni della Provincia.

Tabella 6. Numero insediamenti per Comune, anno 2014 (valori assoluti e percentuali).

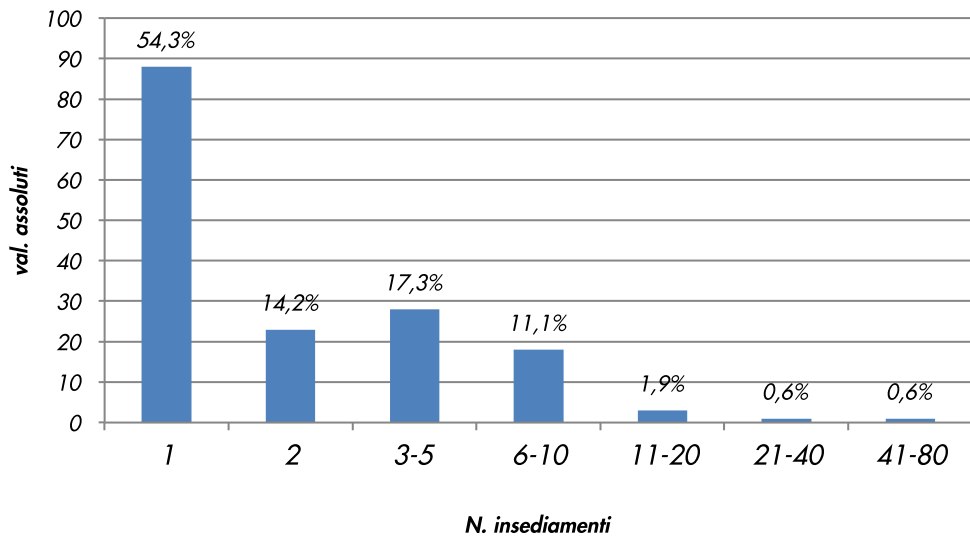
Comune	N. Insediamenti		
	v.a.	v.p.	v.p. cumulata
Roma	71	13,8	13,8
Reggio nell'Emilia	40	7,8	21,5
Modena	13	2,5	24,0
Livorno	12	2,3	26,4
Massa	11	2,1	28,5
Busto Arsizio	10	1,9	30,4
Milano	10	1,9	32,4
Parma	10	1,9	34,3
Torino	9	1,7	36,0
Bolzano/Bozen	8	1,6	37,6
Genova	8	1,6	39,1
Napoli	8	1,6	40,7
Piossasco	8	1,6	42,2
Bari	7	1,4	43,6
Pisa	7	1,4	45,0
Romano di Lombardia	7	1,4	46,3
Brescia	6	1,2	47,5
Catania	6	1,2	48,6
Desenzano del Garda	6	1,2	49,8
Moncalieri	6	1,2	51,0
Orbassano	6	1,2	52,1
Trento	6	1,2	53,3
Vicenza	6	1,2	54,5
altri 140 Comuni	235	45,5	100,0
Totale complessivo	516	100,0	

Fonte: *Cittalia (2015)*.

Scendendo ancor più nel dettaglio relativo al numero di insediamenti presenti per comune possiamo notare che oltre la metà dei Comuni interessati dalla presenza di insediamenti (88 su 163) ne dichiara 1, ma ve ne sono 2 in 23 realtà comunali, dai 3 ai 5 in 28, dai 6 ai 10 in 18, mentre 3 Comuni sono interessati dall'esistenza di 11-20 insediamenti (in provincia di Massa-Carrara, Livorno e Modena) e 2 Comuni ove il nu-

mero risulta estremamente elevato, dai 21 agli 80 insediamenti (in provincia di Reggio Emilia il Comune con 21-40 insediamenti; in provincia di Roma 41-80).

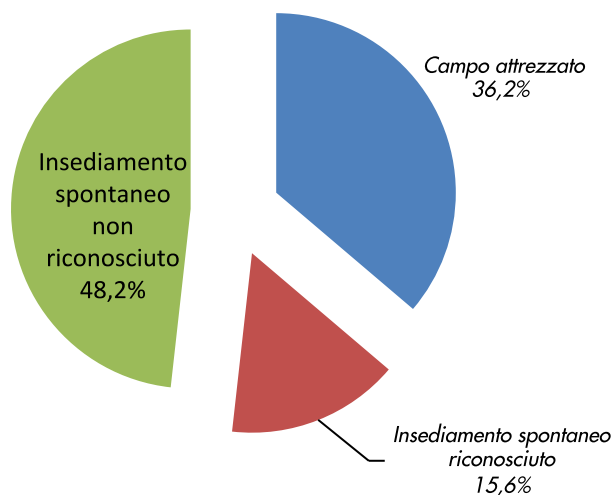
Figura 2. Comuni per numero insediamenti, anno 2014 (valori assoluti e percentuali).



2. Gli insediamenti e la popolazione Rom, Sinti e Caminanti

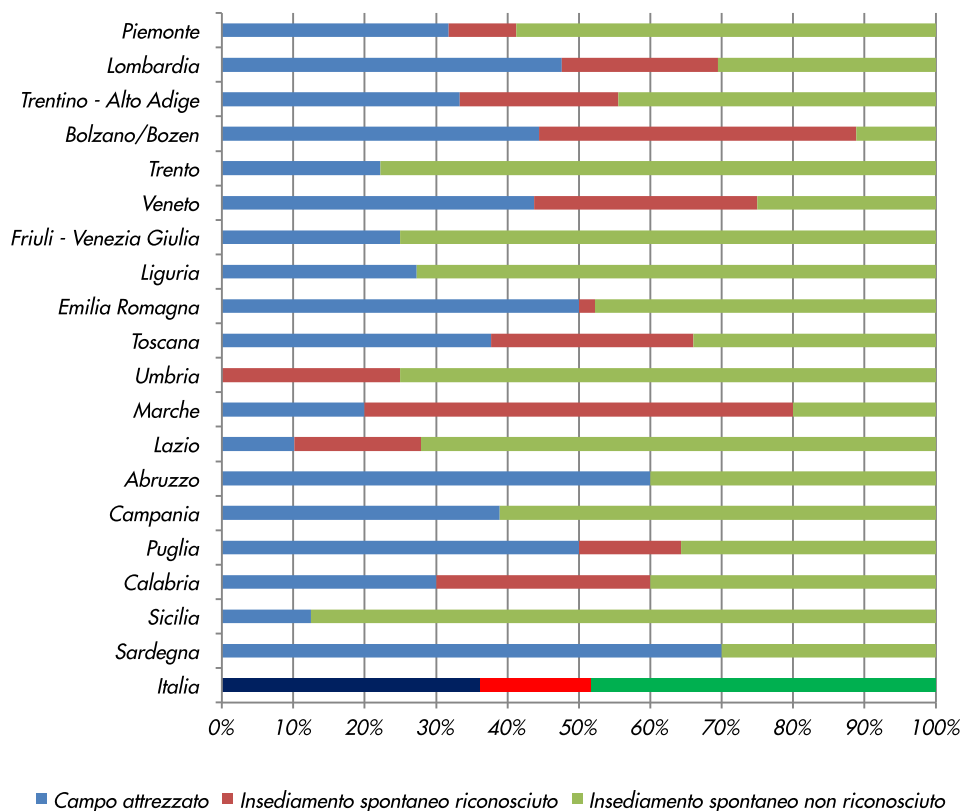
Per quanto afferisce alla tipologia di insediamento, in quasi la metà dei casi si tratta di **insediamenti spontanei non riconosciuti** (non autorizzati e abusivi), il 36% sono **campi attrezzati ed autorizzati** mentre il 15,6% sono **insediamenti spontanei riconosciuti** (ovvero sorto spontaneamente e successivamente autorizzato dalle autorità competenti).

Figura 3. Insediamenti per tipologia, anno 2014 (valori percentuali).



In tutte le ripartizioni territoriali, ad eccezione del Nord-est, la maggioranza degli insediamenti è spontanea non riconosciuta. La maggioranza dei campi attrezzati sono nel Nord-est (35,3%), seguito da Nord-ovest (33,7%) mentre al Centro, troviamo la maggioranza degli insediamenti spontanei riconosciuti (43,0%) e non riconosciuti (33,5%). In particolare la maggioranza dei campi attrezzati si trova in Emilia Romagna (23,9%), seguita da Lombardia (21,2%), Piemonte e Toscana (10,9% ognuna). Gli insediamenti spontanei riconosciuti sono per il 22,8% in Lombardia, per il 19,0% in Toscana, il 17,7% in Lazio e il 12,7% in Veneto. Infine, gli insediamenti spontanei non riconosciuti si trovano principalmente in Lazio (23,3%), in Emilia Romagna (17,1%), Piemonte (15,1%) e Lombardia (10,2%).

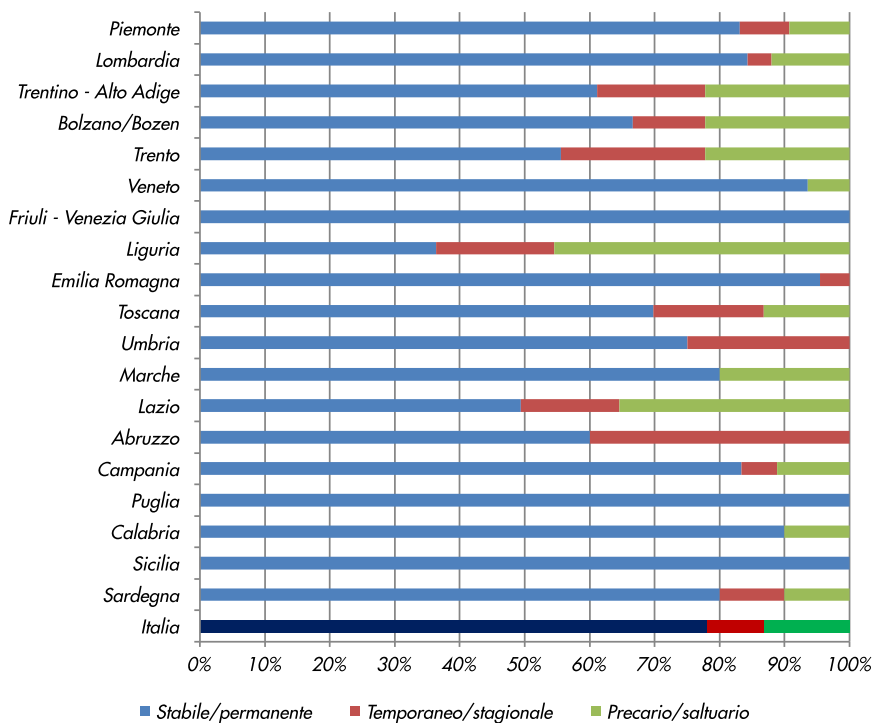
Figura 4. Insediamenti per tipologia e Regione, anno 2014 (valori percentuali).



Dei 516 insediamenti, **la grande maggioranza viene identificata come stabile o permanente** – il 78,2%, ovvero 398 insediamenti su 516 –, mentre solo un 13,2% e 8,6% come, rispettivamente, precario/saltuario e temporaneo/stagionale. Anche a livello di ripartizione, la maggioranza degli insediamenti risulta essere stabile o permanente, sebbene nel Centro quasi un quarto degli stessi viene categorizzato come precario o saltuario (24,8%), e il 15,9% come temporaneo o stagionale. A livello regionale, invece, è presente una certa eterogeneità nei valori: da un lato abbiamo infatti Regioni come il Friuli-Venezia Giulia, la Puglia e la Sicilia nelle quali la totalità degli insediamenti sono stabili o permanenti, mentre dall'altra parte troviamo il Lazio (49,4%) e la Liguria (36,4%) con una bassa incidenza di insediamenti stanziali. In Liguria, inoltre, quasi la metà dei campi risulta essere precaria o saltuaria (45,5%), il valore più elevato in Italia. Interessante rilevare che la stabilità caratterizza la maggior

parte degli insediamenti a prescindere dalla tipologia: da quelli attrezzati a quelli spontanei riconosciuti che nel 90% dei casi sono considerati permanenti, a quelli spontanei non riconosciuti ove oltre 6 su 10 sono classificati stabili, mentre poco più di 2 su 10 precari/saltuari.

Figura 5. Insediamenti per stabilità e Regione, anno 2014 (valori percentuali).

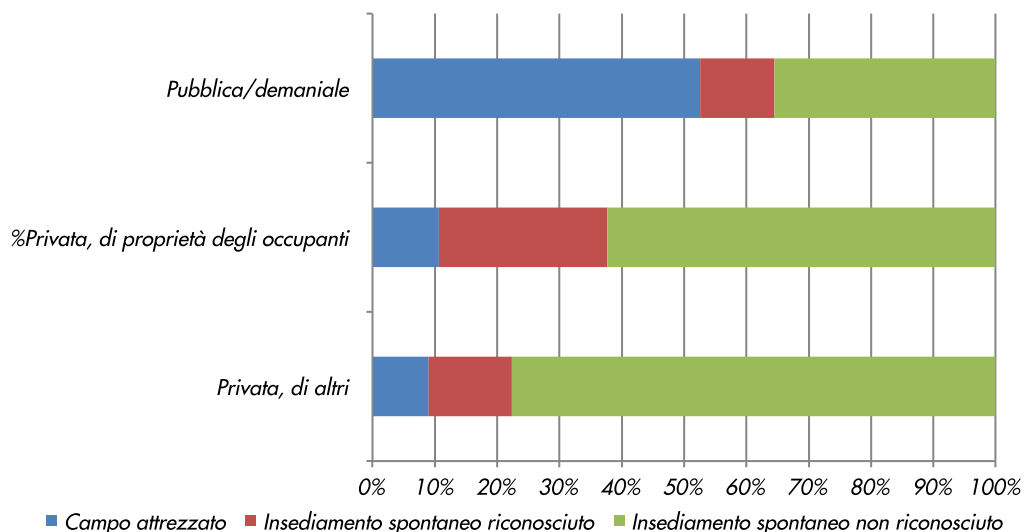


Insieme alla stabilità, è interessante osservare **la proprietà dell'area** sulla quale insistono gli insediamenti. In Italia, **il 61,9% degli insediamenti insiste su un'area pubblica o demaniale** (312 su 516 campi), il 24,4% su un'area privata di proprietà degli occupanti e il 13,7% su aree private di altri. La ripartizione con l'incidenza maggiore di insediamenti di proprietà degli occupanti è il Nord-ovest (35,6%), seguita dal Nord-est (35,2%), mentre il Sud è quella con la proporzione più alta di campi su terreni privati di altri (27,7%). A livello regionale, il dettaglio mette in luce come gli insediamenti su terreni di proprietà degli occupanti siano in Umbria (50,0%, ovvero 4 insediamenti su 8), in Emilia Romagna (44,3%, 39 insediamenti su 88), in Lombardia (43,5%, 37 su

88), in Veneto (34,4%, 11 su 32) e in Piemonte (30,8%, ovvero 20 insediamenti sui 65 presenti in Regione). Le Regioni con una percentuale elevata di insediamenti di proprietà privata ma non degli occupanti sono, nell'ordine, Puglia (35,7%), Campania (27,8%), Lazio (25,6%), la Provincia Autonoma di Trento (22,2%), e Abruzzo e Calabria, ciascuno con il 20% dei rispettivi insediamenti.

Dal punto di vista della tipologia e la proprietà è interessante rilevare che i campi attrezzati insistono significativamente su aree pubbliche o demaniali, mentre gli insediamenti non riconosciuti in aree private (degli occupanti o di altri) e quelli spontanei riconosciuti insistono prevalentemente in aree di proprietà degli occupanti. In aree di proprietà privata degli occupanti e in quelle pubbliche/demaniali troviamo insediamenti perlopiù stabili mentre in aree di proprietà di privati quasi 4 su 10 degli insediamenti presenti sono temporanei o saltuari.

Figura 6. Insediamenti per tipologia e proprietà, anno 2014 (valori percentuali).



Nel 60,4% degli insediamenti sono presenti camper o roulotte, e questa è l'unica tipologia abitativa presente in più del 50% degli insediamenti coperti dall'indagine. Altamente presente, nel 41,2% degli insediamenti, sono i container, seguiti dalle abitazioni di legno (28,1%), baracche da materiale di risulta (27,9), e case in muratura (24,2). Solo nel 10,9% degli insediamenti sono presenti tende, e nel 9,2% immobili e/o locali dismessi.

3. La popolazione presente negli insediamenti e le principali caratteristiche socio-demografiche

La quantificazione della popolazione di RSC presenti nei campi (abbinata all'identificazione delle sue principali caratteristiche socio-demografiche) rappresenta uno degli aspetti più complessi e *sensibili* dell'indagine. Partendo dall'eterogeneità delle situazioni analizzate (che vanno dai grandi "villaggi della solidarietà" soggetti a periodica registrazione dei residenti da parte delle amministrazioni comunali ai "campi spontanei" più inaccessibili, non interessati da alcun tipo di servizio o intervento) si è tentato di rilevare, attraverso tre distinte domande, la popolazione ufficialmente censita ad una certa data, quella stimata e quella effettivamente presente al momento della compilazione del questionario.

Analizzando il dato puntuale sulle popolazioni RSC residenti nei campi, in termini complessivi risultano 23.277 persone censite, 28.360 stimate e 24.248 effettivamente presenti. È necessario precisare che tali cifre non si riferiscono al totale dei campi rilevati (516) poiché in alcuni casi le amministrazioni rispondenti non sono state in grado di operare una quantificazione degli abitanti. Nello specifico, i campi di riferimento sono rispettivamente 373 per la popolazione censita, 443 per quella stimata e 435 per quella presente.

In considerazione dello scarto significativo emerso tra popolazione presente e stimata dovuto principalmente alla non compilazione da parte dei Comuni della voce "popolazione presente", la prima è stata corretta con una semplice operazione: il valore della popolazione stimata è stata imputata alla popolazione presente se verificate due condizioni, ovvero se il valore della popolazione presente fosse pari a 0 e se la data della stima rientrasse nel periodo dell'indagine (aprile-ottobre 2014). Come risultato di tale operazione risultano **effettivamente presenti nei 516 insediamenti coinvolti dall'indagine 29.435 persone RSC**, di cui il 29,3% presenti nel Nord-ovest, l'11% nel Nord-est, il 32,8% nel Centro, il 26,9% nel Sud e Isole.

Concentrando l'attenzione sulla sola popolazione presente corretta, la distribuzione per Regione evidenzia nel complesso una maggiore consistenza di RSC – presenti negli insediamenti - nel Lazio (24,7% pari a 7.260 unità), in Piemonte (14,5% pari a 4.258), Campania (13,8% pari a 4.061) e in Lombardia (13,1% pari a 3.864). Seguono a più larga distanza Toscana (7,3% pari a 2.142) e Emilia Romagna (6,1% pari a 1.807).

Tabella 7. Popolazione censita, stimata, presente e corretta, per Regione, anno 2014 (valori assoluti e percentuali).

Regione	Pop censita		Pop stimata		Pop presente		Pop presente corretta	
	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.	v.a.	v.p.
Piemonte	4.070	17,5	4.328	15,3	4.174	17,2	4.258	14,5
Lombardia	3.019	13,0	4.106	14,5	3.831	15,8	3.864	13,1
Trentino - Alto Adige	326	1,4	407	1,4	329	1,4	329	1,1
Prov. Aut. Bolzano/Bozen	193	0,8	191	0,7	123	0,5	123	0,4
Prov. Aut. Trento	133	0,6	216	0,8	206	0,8	206	0,7
Veneto	1.116	4,8	951	3,4	1.036	4,3	1.066	3,6
Friuli - Venezia Giulia	0	0,0	34	0,1	34	0,1	34	0,1
Liguria	454	2,0	494	1,7	508	2,1	508	1,7
Emilia Romagna	1.357	5,8	1.930	6,8	1.777	7,3	1.807	6,1
Toscana	1.793	7,7	1.903	6,7	1.881	7,8	2.142	7,3
Umbria	87	0,4	100	0,4	74	0,3	90	0,3
Marche	179	0,8	179	0,6	157	0,6	157	0,5
Lazio	6.545	28,1	7.074	24,9	2.987	12,3	7.260	24,7
Abruzzo	0	0,0	0	0,0	50	0,2	50	0,2
Campania	1.571	6,7	2.281	8,0	4.061	16,7	4.061	13,8
Puglia	978	4,2	1.391	4,9	838	3,5	1.298	4,4
Calabria	991	4,3	1.611	5,7	1.172	4,8	1.172	4,0
Sicilia	65	0,3	743	2,6	649	2,7	649	2,2
Sardegna	726	3,1	828	2,9	690	2,8	690	2,3
Italia	23.277	100,0	28.360	100,0	24.248	100,0	29.435	100,0

Fonte: *Cittalia (2015)*.

Suddividendo inoltre la popolazione presente (come risulta dalle correzioni apportate) per classi di ampiezza si evince che **la metà circa degli insediamenti (52,1%) è di piccole dimensioni** (da 1 a 20 abitanti), un terzo (32%) di dimensioni "medie" (da 21 a 100 abitanti) e la restante parte di "grandi" dimensioni (in 11 campi, in particolare risiedono più di 500 persone).

Tabella 8. Insedimenti per popolazione presente, classi di popolazioni, anno 2014 (valori assoluti e percentuali).

Classe di popolazione	v.a.	v.p.	v.p. risposte valide
tra 1 e 10	147	28,5	33,8
tra 11 e 20	82	15,9	18,9
tra 21 e 100	143	27,7	32,9
tra 101 e 500	56	10,9	12,9
più di 500	7	1,4	1,6
informazione non disponibile	81	15,7	-
Totale complessivo	516	100,0	100,0

Fonte: *Cittalia (2015)*.

Su 516 insediamenti, la maggioranza (61,6%) mostra un **bilanciamento tra uomini e donne presenti nell'insediamento**, mentre quelli con una maggior presenza di uomini o di donne sono una minoranza. Nello specifico, il 12,5% degli insediamenti ha una presenza maschile tra il 61 e il 90%, mentre il 2,9% (13 insediamenti) ha la quasi totalità di uomini nel campo (superiore al 91%). Per il genere femminile, invece, notiamo come 75 insediamenti su 516 (16,7%) mostrano una prevalenza di donne tra il 61 e il 90%, e il 6,3% una quasi totalità femminile.

I **minori under 18**, nell'ambito degli insediamenti censiti nel 54% degli stessi rappresentano tra il 26 e il 50% del totale delle persone presenti, il 25,6% tra il 6 e il 25% e il 14,8% tra il 51 e il 75%. Solamente 4 insediamenti (l'1,2%) ne ospitano tra il 76 e il 100%. Il Centro e il Nord-est sono le ripartizioni con la proporzione maggiore di insediamenti ospitanti minori con incidenza compresa tra il 51 e il 75% e a livello regionale Veneto (35,3%), Sicilia (33%), Emilia Romagna (31,3%) e la Provincia di Trento (25%) sono i territori con la percentuale più elevata di insediamenti che ospitano tra il 51 e il 75% di minori, mentre Lazio (4,9%), Piemonte (2,3) e Lombardia (2%) sono le uniche Regioni nelle quali si registra una presenza di minori tra il 76 e il 100% negli insediamenti.

Considerando l'assoluta centralità della famiglia nell'ambito delle Comunità di RSC, soprattutto nell'accezione specifica di "famiglia allargata", altra informazione di rilievo riguarda il **numero di nuclei residenti negli insediamenti** oggetto dell'indagine. Nella maggior parte dei casi tale numero appare abbastanza contenuto (126 campi con 2-

5 nuclei pari al 24,4%; 109 con 6-20 pari al 21,1%) ma vi sono anche situazioni di insediamenti più composti e articolati (53 casi con 21-50 famiglie pari al 10,3%; 13 con 51-100 pari al 2,5% e 8 con oltre 100 pari al 1,6%). Inoltre, in 63 campi (12,2%) risulta presente un solo nucleo familiare.

Rispetto alla ripartizione territoriale si può osservare che, in termini relativi, gli insediamenti con più elevato numero di nuclei sono maggiormente collocati nel Nord-ovest (in particolare in Piemonte e Lombardia) mentre quelli che comprendono meno di 20 famiglie risultano prevalentemente diffusi in Emilia Romagna (di cui 19 con 2-5 nuclei nel solo Comune di Reggio Emilia), Lazio, Lombardia e Toscana. Inoltre, metà circa dei 63 insediamenti monofamiliari sono situati in Emilia Romagna e Toscana.

Per quanto concerne i tre principali **macrogruppi di appartenenza**, dall'analisi risulta che sono presenti cittadini Rom in 250 insediamenti (48,4%), Sinti in 221 (42,8%), Caminanti in 21 (4,1%) e "altri gruppi" in 9 (1,7%). Tenendo conto del fatto che la composizione dei campi è spesso eterogenea, il gruppo Rom risulta prevalente nel 45,7% dei casi mentre i Sinti nel 38,2%.

La distribuzione territoriale appare piuttosto caratterizzata: nel Nord-est sono maggiormente diffusi gli insediamenti con prevalenza di Sinti (70,4%), nel Centro e nel Sud quelli di Rom (rispettivamente 70,3% e 63,8%) mentre nel Nord-ovest le due componenti hanno entrambe forte consistenza (Rom 48,8%; Sinti 35,4%). Prendendo in esame le tre Regioni con più alto numero di insediamenti emerge difatti che se nel Lazio prevalgono i campi prevalentemente abitati da Rom (87,3%) e in Emilia Romagna quelli abitati da Sinti (72,7%), in Lombardia vi è un maggiore equilibrio tra i due gruppi (Rom 44,3%; Sinti 40,9%).

In particolare, rispetto al macro-gruppo Rom, nel 17,6% dei casi le amministrazioni rispondenti sono state in grado di specificare il sottogruppo di appartenenza. In particolare si tratta soprattutto di Rom Khorakhané (6,8%), Dassikané (4,8%) e Rudari (2,8%) seguiti da Kalderasa (1,6%), Hrvatsko (1,2%) e Abruzzesi (presenti in un solo campo). Vale la pena segnalare che dei 12 insediamenti con Dassikané riportati 10 sono collocati in Piemonte, mentre i 7 formati da Rom Rudari si trovano tutti nel Lazio (nello specifico, nel Comune di Roma).

Il **paese di nascita** fornisce una rilevante indicazione non solo sui flussi di origine delle Comunità di RSC ma anche sul loro livello di radicamento nel nostro paese. Dall'analisi delle risposte emerge che in 370 insediamenti sono presenti RSC nati in Italia

e in 245 cittadini RSC provenienti da paesi esteri, in particolare dall'area balcanica (in 144 campi), dalla Romania (94) e da altre nazioni (25)⁴. Gli insediamenti in cui risiedono persone nate in Italia sono ubicati soprattutto nella fascia settentrionale del paese, e in particolare modo in Emilia Romagna (21,1%), Lombardia (19,5%) e Piemonte (14,6%). Al contrario, quelli con RSC nati all'estero risultano maggiormente diffusi nel Centro (nel Lazio ad esempio rappresentano il 27,3% del totale).

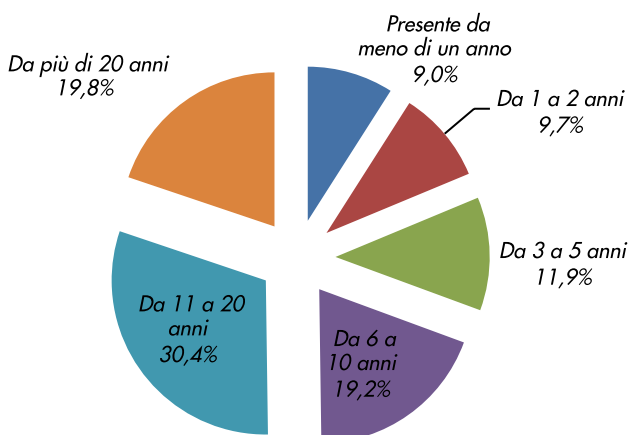
L'informazione sulla **cittadinanza** completa il quadro sopra delineato e contribuisce a gettare ulteriore luce sulla condizione delle popolazioni RSC. Nel complesso, 319 insediamenti ospitano anche cittadini italiani, 148 campi cittadini Comunitari e 121 non Comunitari. Apolidi e apolidi di fatto sono presenti rispettivamente in 34 e 40 campi. La distribuzione per regione mostra che i RSC con cittadinanza italiana sono prevalenti negli insediamenti di Emilia Romagna (23,5%) e Lombardia (21,6%) i Comunitari in quelli del Lazio (37,8% e quasi interamente nel Comune di Roma) e i non Comunitari in quelli di Toscana (21,5%) e Piemonte (19,8%). Apolidi e apolidi di fatto si concentrano maggiormente negli insediamenti piemontesi, in particolare nella Provincia di Torino.

⁴ Il totale non risulta uguale a cento poiché la domanda prevedeva la possibilità di indicare più nazionalità. All'interno dello stesso insediamento si ha infatti compresenza di persone nate in paesi diversi.

4. Condizioni specifiche, servizi ed interventi presenti negli insediamenti

Tornando alle caratteristiche degli insediamenti, il dato sul tempo di esistenza restituisce un quadro complessivo di sostanziale stabilità di tali tipologie abitative nei diversi contesti territoriali ma dà conto anche della formazione di nuove realtà aggregative, spesso in condizioni di estremo degrado, legate alla mobilità interna delle popolazioni RSC o ai flussi di più recente arrivo. Difatti, se da un lato la metà degli insediamenti rilevati risulta presente da più di 10 anni (per un totale di 228 campi), dall'altro il 9% lo è da meno di un anno e una quota pressoché analoga (9,7%) da 1-2 anni.

Figura 7. Insediamenti per tempo esistenza dell'insediamento (valori percentuali).

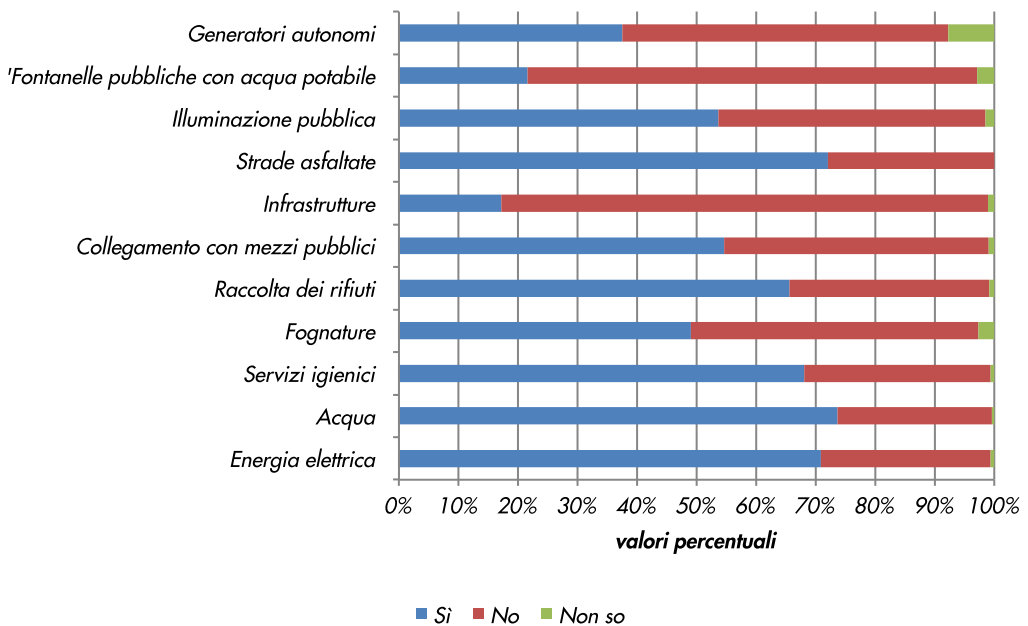


Scendendo a livello regionale emerge che gli insediamenti più "longevi" sono prevalentemente ubicati in Lombardia (il 22,2% ha più di 20 anni; il 23,2% ha 11-20 anni) e in Emilia Romagna (il 19,6% ha 11-20 anni; il 28,7% da 6-10 anni). Nel Lazio, invece, è presente il 43,9% dei campi che si sono formati da meno di un anno e il 40,9% di quelli con 1-2 anni di vita.

Interessante soffermarsi sul fatto che oltre il 50% degli insediamenti ultraventennali siano campi attrezzati, ma al contempo è significativo registrare che anche quelli non riconosciuti rappresentino la metà di quelli presenti sul territorio da 6-10 anni. Così come, incrociando la tipologia dell'insediamento con la proprietà dell'area sulla quale insiste, vediamo che quelli ubicati in aree private risultano più recenti, mentre gli insediamenti presenti da oltre 20 anni si trovano in oltre il 75% dei casi su aree pubbliche e demaniali e oltre 2 su 10 in aree di proprietà privata degli occupanti.

Appurata la compresenza sul territorio italiano di insediamenti di vecchia e nuova costituzione si tratta ora di metterne a fuoco le caratteristiche fondamentali, al fine di comprendere meglio le condizioni di vita delle Comunità residenti. Partendo dai **servizi essenziali**, il 25,9% dei campi non dispone di acqua corrente, il 31,3% di servizi igienici, il 48,3% di fognature, il 28,5% di energia elettrica e il 33,5% di raccolta di rifiuti. Inoltre, mancano collegamenti con mezzi pubblici, infrastrutture e strade asfaltate rispettivamente nel 44,4%, 81,8% e 28% dei casi. Illuminazione pubblica, fontanelle con acqua potabile e generatori autonomi sono invece presenti nel 53,7%, 21,6% e 37,6% dei campi.

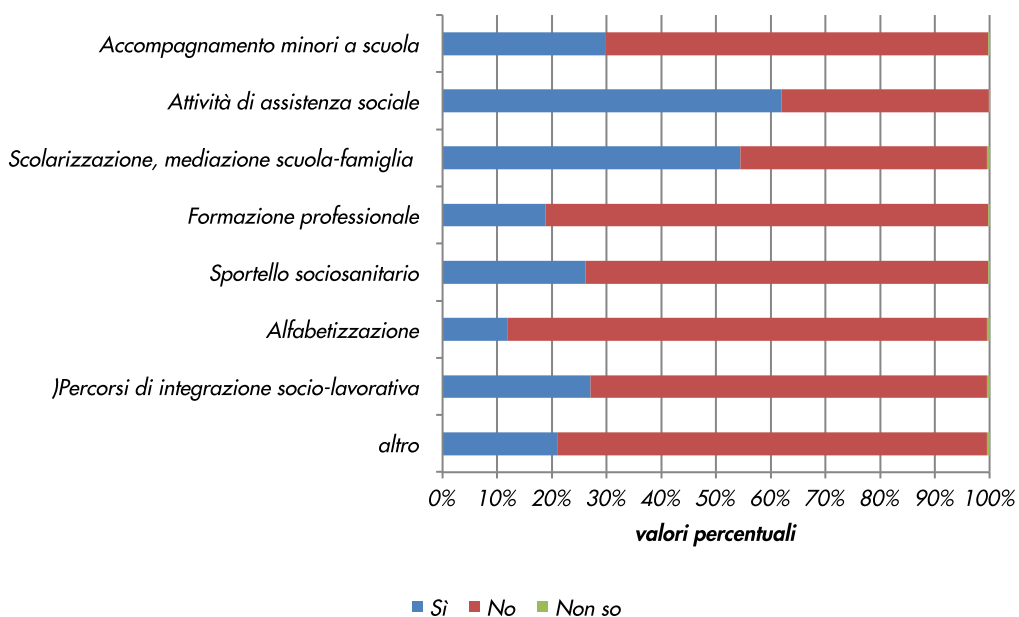
Figura 8. Insediamenti per caratteristiche (valori percentuali).



Oltre alla presenza dei servizi di base, il questionario indagava anche sul livello di marginalizzazione urbana dell'insediamento rilevando la sua prossimità con alcune infrastrutture e l'esistenza di condizioni particolarmente pericolose per gli abitanti. Se da un lato risultano vicini a centri abitati, scuole, ferrovie e ospedali rispettivamente il 64,4%, il 53%, 34,5% e 34,7% degli insediamenti, dall'altro il 69,7% è situato accanto a strade ad alto scorrimento, il 18,8% sorge in prossimità di discariche di rifiuti e il 19,9% ha addirittura discariche all'interno.

Un ultimo item compreso nel questionario riguarda infine l'esistenza di **interventi sociali** nell'ambito degli insediamenti censiti. Nel complesso, se più della metà dei campi risultano interessati da attività di assistenza sociale (61,9%) e di scolarizzazione/mediazione scuola-famiglia (54,4%), l'accompagnamento dei minori a scuola è presente nel 29,8% dei casi. Inoltre, in un quinto circa degli insediamenti sono stati attivati percorsi di integrazione socio-lavorativa (27%) e sportelli socio-sanitari (26,2%). Interventi di alfabetizzazione e formazione professionale risultano ancora più marginali (rispettivamente 11,8% e 18,9%). Gli interventi sociali risultano prevalentemente attivati nel Nord e nel Centro, con importanti differenziazioni a livello regionale. Prendendo in considerazione solo la percentuale più elevata, le attività di formazione professionale, sportello socio-sanitario, assistenza sociale, integrazione lavorativa e scolarizzazione sono più diffuse negli insediamenti di Emilia Romagna (rispettivamente 36,5%, 27,5%, 18,4%, 33% e 20,1%) mentre l'accompagnamento dei minori a scuola e l'alfabetizzazione in Lombardia (20,5% e 25%).

Figura 9. Insediamenti per servizi (valori percentuali).



IL POLICY PAPER DELL'ANCI

Il target group: di chi stiamo parlando

I dati ufficiali stimano in **150.000/170.000** il numero persone appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti presenti in Italia, che siano cittadini italiani, di paesi membri dell'Unione, di paesi terzi con status giuridici diversi o apolidi.

Di questi, meno di **30.000 abitano in insediamenti autorizzati o spontanei**: questo dato importante spiega che il fenomeno degli insediamenti riguarda solo una parte minore che non rappresenta l'intera comunità Rom, Sinti e Camminanti.

Questo quanto emerso, insieme ad altri importanti elementi di conoscenza, dall'indagine conoscitiva realizzata da ANCI in partenariato con UNAR nell'ambito dell'attuazione degli impegni presi a livello europeo con la Strategia Nazionale per l'inclusione: **la prima indagine istituzionale, su scala nazionale, focalizzata sul disagio abitativo** delle comunità Rom, Sinti e Caminanti.

606 comuni hanno risposto all'indagine (svolta fra quelli con più di 15.000 abitanti), **206 comuni** hanno rilevato la presenza di **comunità RSC** sul proprio territorio; di questi **163 comuni** hanno rilevato la presenza di **insediamenti** autorizzati o spontanei, ovvero **516 insediamenti** in totale segnalati sul territorio nazionale.

I problemi principali riguardano gli **11 insediamenti di grandi dimensioni** (ovvero con più di 500 persone) e parte dei **210 insediamenti di dimensione media** (ovvero quelli da 21 a 100 abitanti). Oltre la metà degli insediamenti sono di piccole dimensioni (fino a 20 persone).

I nodi critici: le proposte

1. Il problema abitativo: il superamento degli insediamenti e il decongestionamento delle aree a maggior concentrazione di presenze
2. Definizione della posizione amministrativa
3. Risorse economiche e programmazione: stop alle risorse "emergenziali"

4. Legalità, controllo del territorio e protezione dei più vulnerabili .
5. La governance: piena assunzione da parte dell'insieme delle istituzioni degli impegni previsti nella Strategia Nazionale di Inclusione
6. L'approccio complessivo.

1. Il problema abitativo: il superamento degli insediamenti e il decongestionamento delle aree a maggior concentrazione di presenze

Il “**superamento degli insediamenti**” è oramai, almeno a livello teorico, un obiettivo che mette d'accordo tutti: rappresenta un'indicazione centrale della Strategia Nazionale, fortemente sostenuta dalle associazioni di tutela e dalle stesse comunità RSC. È sul come renderlo possibile che le proposte mancano di concretezza e sostenibilità.

I proclami che si susseguono ininterrottamente su questa complessa questione sono spesso poveri di contenuto, e comunque irrealizzabili se non accompagnati da precisi impegni orientati alla tutela dei diritti umani e accompagnati da una programmazione concreta e sostenibile, a partire dal potenziamento delle **misure di social housing a favore di tutta la popolazione residente** in condizioni di disagio abitativo.

Come l'esperienza di tante realtà locali insegna, i percorsi di uscita dagli insediamenti non danno risultati positivi nel lungo periodo se non sono accompagnati da politiche integrate di inclusione lavorativa, scolastica, sanitaria e dall'attenzione alla interrelazione con gli altri cittadini.

I comuni, in condizioni di costante riduzione di risorse da dedicare alle politiche di welfare e a fronte di un aumento dei bisogni prodotto dalla crisi economica, sono spesso costretti ad adottare misure-tampone per affrontare in qualche modo le emergenze: misure che, nel lungo periodo, risultano essere più costose, non risolutive e foriere di ulteriore disagio. Le difficoltà incontrate nel percorso di smantellamento dei campi si inseriscono pertanto nell'ambito, a tratti drammatico, della carenza dei fondi destinati al welfare.

La pratica degli sgomberi delle aree in cui insistono gli insediamenti spontanei non è, da sola, risolutiva, perché crea un movimento circolare delle famiglie che inevitabilmente occupano nuove aree.

Risulta pertanto inderogabile:

- a) destinare **risorse nazionali adeguate e dedicate per politiche di sostegno abitativo**, privilegiando gli interventi di recupero e riutilizzo del patrimonio immobiliare pubblico e privato attualmente non assegnabile in quanto inagibile.
- b) **incentivare tutte le Regioni ad attivare una collaborazione concreta con i Comuni del proprio territorio**. A parte alcune importanti eccezioni, le Regioni sono infatti enti ancora non sufficientemente coinvolti. E' indispensabile l'attivazione e la piena operatività di tutti i Tavoli Regionali (previsti dalla Strategia Nazionale) nei quali concordare la strategia complessiva, programmare gli interventi prevedendo anche, se necessario, anche programmi di **equa dislocazione** che permettano di incidere sul problema prioritario delle grandi concentrazioni.

2. Definizione della posizione amministrativa

Una buona parte delle difficoltà che i Comuni incontrano nel risolvere la questione dei campi è ascrivibile alla condizione amministrativa, spesso non definita, delle persone che vi abitano.

- a) Per quanto riguarda i **Rom provenienti dai Balcani** è necessario, trattandosi di persone inespellibili, che si definiscano soluzioni per la loro piena regolarizzazione, attraverso la **semplificazione delle procedure** per il riconoscimento dell'apolidia, per il rilascio di un titolo di soggiorno, o per l'attribuzione della cittadinanza per coloro che sono nati in Italia.
- b) Per quanto concerne i **Rom cittadini UE**, il problema riguarda la mancanza di iscrizione anagrafica, che rende impossibile promuovere l'inserimento abitativo, l'accesso ai servizi universalistici, l'accesso alle politiche del lavoro e la formazione. Le norme europee che regolano la libera circolazione tra gli Stati dell'Unione, infatti, contengono precise indicazioni sul soggiorno dei cittadini europei, ma molte famiglie si trovano nell'impossibilità di ottemperare a queste disposizioni e alle relative norme a livello nazionale. Inoltre, il progetto migratorio di numerose famiglie, soprattutto con cittadinanza romena, è fortemente orientato al rientro nel paese di origine, dove vengono convogliate le eventuali risorse accumulate durante il soggiorno in Italia.

Ciò suggerisce di strutturare **programmi di partenariato bilaterale con la Romania** specificamente dedicati a questi nuclei, che puntino ad un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini rom sui territori di origine.

3. Risorse economiche e programmazione: stop alle risorse "emergenziali"

Fino ad oggi l'Italia ha utilizzato risorse economiche provenienti principalmente dai **bilanci degli enti locali**, oppure *una tantum* dal bilancio statale che sono andate a finanziare progetti *ad hoc*, producendo interventi in alcuni casi discontinui, settoriali, emergenziali o insostenibili nel tempo.

E' necessario dunque che vengano garantite **risorse ordinarie e stabili** che permettano di attivare interventi di lungo respiro, in grado di risolvere in maniera definitiva le situazioni di criticità.

Nella condizione di scarsità di risorse pubbliche a favore dei servizi di welfare rivolti a tutta la cittadinanza, risulta inoltre particolarmente importante potenziare la possibilità degli enti locali di accedere in maniera adeguata alle diverse linee di finanziamento europee che richiedono però, come pre-condizione, **l'elaborazione di politiche strategiche di lungo periodo**.

La collaborazione nella programmazione e gestione dei fondi europei manca spesso di fluidità: accade che i Comuni si trovino a doversi confrontare con una programmazione che non sempre tiene nella dovuta considerazione le problematiche complesse che i Comuni si trovano ad affrontare.

E' necessario muoversi verso una sempre maggiore integrazione dei Fondi PON Metro con gli altri programmi PON e POR, a partire dal *PON* Inclusione Sociale.

4. Legalità, controllo del territorio e protezione dei più vulnerabili

La tutela della sicurezza urbana rappresenta una prima e fondamentale condizione per una buona integrazione.

Circa il **40% della comunità RSC in Italia è composta da bambini e adolescenti**. Proprio i minori sono le prime vittime di condizioni di vita spesso inaccettabili. I servizi

sociali dei Comuni si sono trovati spesso a dover affrontare la drammatica questione dello sfruttamento minorile: dal coinvolgimento in attività legate alla mendicizia e attività illegali fino alle più gravi situazioni di minori coinvolti nello sfruttamento sessuale. È necessario tuttavia sottolineare come questi fenomeni, sebbene presenti, siano circoscritti ad alcune situazioni e assolutamente non generalizzabile: la validità dei provvedimenti sarà tanto più efficace quanto più questi saranno **mirati a singoli comportamenti individuali** e mai rivolti a colpire in maniera generalizzata e quindi discriminatoria gli appartenenti (o presunti tali) ad una comunità in quanto tale.

I Comuni si impegnano a **collaborare con gli organi di governo preposti** per assicurare la legalità, scongiurare il formarsi di aree di degrado urbano, operare affinché nessuno, sia esso italiano o di origine straniera, intenda speculare sui fenomeni migratori e di povertà, a partire dagli intollerabili episodi di sfruttamento delle persone più vulnerabili, come minori e donne.

5. La governance: piena assunzione da parte dell'insieme delle istituzioni degli impegni previsti nella Strategia Nazionale di Inclusione

I Comuni hanno accolto con grande soddisfazione la definizione, da parte di UNAR, della Strategia Nazionale d'Inclusione dei Rom, Sinti e Caminanti, alla cui stesura ANCI stessa ha contribuito.

Nonostante la Strategia Nazionale definisca un "sistema integrato di governance sussidiaria" ed individui in maniera chiara i compiti e le responsabilità di tutti i livelli istituzionali preposti alla sua attuazione, ad oggi, appare indiscutibile che **il peso politico, tecnico ed economico sia rimasto totalmente a carico dei Comuni:**

- la *Cabina di Regia*, struttura di carattere politico prevista dalla Strategia, deve interpretare con maggior convinzione di tutti i suoi componenti il proprio essenziale ruolo di coordinamento tra istituzioni centrali, regionali e locali per la definizione di una compiuta *governance* inter-istituzionale degli interventi d'inclusione delle comunità RSC
- è altresì necessario potenziare l'efficacia dei *Tavoli Tematici* attivati dalla Strategia (scuola, lavoro, salute e abitazione), coordinati dai Ministeri com-

petenti per materia, quali sedi indispensabili di condivisione delle priorità strategiche e operative tra istituzioni centrali, locali e con il prezioso apporto delle rappresentanze delle comunità stesse.

- i *Tavoli Regionali*, che hanno il compito cruciale di inserire il tema in un'ottica di programmazione territoriale più vasta rispetto all'ambito territoriale comunale, funzionano bene e sono, ad oggi, una sede reale di concertazione principalmente laddove esistevano già per tradizione di quel territorio. Negli altri territori spesso, quando sono stati istituiti, faticano a produrre vera programmazione. L'esperienza insegna che le soluzioni più innovative e sostenibili per i territori sono quelle che hanno visto una piena e convinta azione sinergica da parte della Regione.

In sintesi, la Strategia prevedeva tutti gli strumenti di governance necessari, ma questi ad oggi, non hanno potuto contare sulla condivisione politica e operativa necessaria, di fatto non riuscendo a rompere l'isolamento nel quale molti Sindaci si trovano ad affrontare questa tematica.

In occasione dell'attuale fase di aggiornamento della Strategia, è fondamentale che vengano effettuati i necessari ***passaggi di condivisione politica con tutti i livelli di Governo, ed in particolare con le Regioni, prevedendo ad esempio un coinvolgimento della Conferenza Unificata.***

6. L'approccio complessivo

Il tema dell'inclusione sociale delle comunità RSC viene da sempre affrontato in un contesto caratterizzato da approcci faziosi e parziali, nel quale la discussione è da sempre animata da derive ideologiche che sfociano, non solo in campagna elettorale, nel populismo più dannoso. A questo, inevitabilmente, fanno da contraltare posizioni di segno opposto, altrettanto ideologiche e caratterizzate da scarsa lucidità.

I Comuni ritengono che questa modalità di approccio determini gravi ripercussioni sui diretti interessati (la totalità delle famiglie rom e sinti) e sulla cittadinanza, in quanto **non produce coesione sociale ma capri espiatori e comportamenti discriminatori**, che

hanno maggior possibilità di attecchire in un momento di profonda crisi per molte famiglie italiane e straniere che vivono in Italia.

In questo clima, **le considerazioni legate al consenso hanno pesato più della reale utilità delle scelte messe in campo**, finendo per restringere lo spazio di discussione e di intervento e per depotenziare gli interventi più efficaci.

Questo approccio ha significato **un sostanziale isolamento dei Comuni nella gestione del problema**.

Nonostante questo, in moltissimi Comuni si registrano interventi seri ed efficaci, elaborati nell'ambito di una programmazione complessiva e soprattutto attenti al risultato pratico delle politiche. Queste buone prassi sono spesso state portate avanti con estrema fatica dai Comuni, non di rado nonostante la presentazione distorta, da parte dei media, di quanto si stava facendo, in alcuni casi addirittura "di nascosto", a fine di evitarne l'immediata strumentalizzazione.

E' necessario stipulare un Patto che impegni tutti - organi istituzionali, politici e mondo dei media - a non strumentalizzare più in alcun modo un tema così complesso e delicato che l'exasperazione dei toni non fa che rendere più oneroso e impraticabile ogni tipo di intervento pubblico.

