

Nota tecnica sulla relazione del Presidente Bonaccini alla clausola valutativa della l.r.11/2015 “Norme per l’inclusione sociale di Rom e Sinti”

(oggetto assembleare 8709/2019)

(A cura del Servizio Affari legislativi e coordinamento commissioni assembleari)

La presente Nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare IV, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione del Presidente Bonaccini, che si allega. La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La clausola valutativa contenuta all’art.7 della l.r. 11/2015 prevede che, con cadenza triennale, la Giunta presenti alla competente Commissione assembleare una relazione sull’attuazione della legge che fornisca informazioni sulle attività svolte, soggetti coinvolti ed effetti conseguiti, anche ai fini dell’aggiornamento della Strategia regionale.

Il Comma 2 della clausola prevede che, per la valutazione della legge, le amministrazioni competenti si raccordino con la Regione, che si avvale del contributo del Tavolo tecnico regionale.

Di seguito, un’analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione della Giunta.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione presentata dall’Assessore

1.1 Procedura di consegna della relazione

La Giunta presenta la prima relazione in risposta alla clausola valutativa.

Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione risponde al mandato della clausola fornendo le informazioni per il primo triennio di attuazione della legge ed è suddivisa in tre parti. La prima parte si concentra sugli atti attuativi regionali e sui finanziamenti della legge, la seconda parte presenta i dati al 31/12/2017 sulla presenza di rom e sinti avvalendosi del sistema informativo regionale, la terza parte descrive gli interventi attuati.

Nella prima parte, dedicata agli atti attuativi e ai finanziamenti, per contestualizzare gli interventi la relazione riprende per prima cosa le motivazioni che hanno portato all’approvazione della l.r.11/2015, legate sia alla necessità di allinearsi agli impulsi provenienti dall’Unione Europea oltre che di aggiornare e semplificare la disciplina della

precedente legge regionale, ma anche, in particolare, per prendere atto delle peculiarità del fenomeno nel territorio dell'Emilia-Romagna.

Si evidenzia infatti come nella nostra regione il nomadismo fosse diventato un fenomeno residuale per comunità stanziali da anni, con la tendenza di molti nuclei sinti ad uscire dalle aree di sosta pubbliche create dalla precedente legge regionale, per stabilirsi in piccoli appezzamenti agricoli di loro proprietà. Sono così nate piccole aree insediative dove nuclei familiari hanno stabilito la propria residenza. Vista questa propensione dei sinti, prima della l.r. 11/2015 alcune amministrazioni avevano sperimentato le "microaree", aree di sosta pubbliche di dimensioni contenute dove far risiedere i nuclei familiari, consentendo migliori condizioni di vita e rispettandone le specificità culturali.

Di conseguenza la l.r. 11/2015, organizzata nei quattro assi "abitare", "scuola e formazione", "lavoro" e "salute" in linea con le indicazioni europee e nazionali, focalizza in particolare l'attenzione sull'asse "abitare". All'art.3 si prevede infatti il superamento delle aree di sosta previste dalla precedente legge regionale e si promuove la tipologia abitativa delle microaree, sperimentata ma non ancora normata. La relazione dà quindi conto:

- della delibera di Giunta con la quale si definiscono i requisiti tecnici delle microaree (DGR 43/2016)
- della strategia regionale per l'inclusione di rom e sinti (approvata con DGR 402/2016), documento di indirizzo e programmazione degli interventi per l'inclusione di rom e sinti prevista all'art.2 della l.r. 11/2015. La strategia è stata elaborata con il contributo del Tavolo tecnico regionale ed è strutturata sulla base dei quattro assi.

Per quanto riguarda le **risorse**, la relazione descrive la concessione di contributi in conto capitale e in spesa corrente previsti all'art.3 comma 4, per superare le aree di sosta di grandi dimensioni e gli insediamenti che presentano situazioni di degrado, insicurezza e tensione sociale. Il bando ha visto la presentazione di nove progetti e, di questi, sette sono stati finanziati, prevedendo la transizione abitativa di 150 persone verso abitazioni tradizionali o microaree. La Giunta precisa che molti progetti risultavano essere ancora in corso al momento della chiusura della relazione, quelli conclusi o parzialmente conclusi riguardano l'Unione della Romagna Faentina, il Comune di Casalecchio di Reno, il Comune di Camposanto, Comune di Carpi, Comune di Rimini.

La seconda parte della relazione è dedicata alla presentazione dei dati al 31/12/2017 derivanti dall'implementazione del sistema informativo regionale. La Giunta segnala che, nel 2018, per la prima volta, la rilevazione triennale realizzata fin dal 1996 tramite apposito questionario è stata svolta con il sistema informativo on line previsto dalla Strategia regionale. La relazione precisa che è opportuno usare cautela nell'interpretazione dei dati in serie storica poiché, nel frattempo, è cambiato il quadro normativo, la tecnica di rilevazione e il concetto di microarea, introdotto proprio con la l.r. 11/2015.

I dati si articolano in due macro-gruppi: uno dedicato alle persone presenti e alle caratteristiche socio-anagrafiche e uno dedicato agli insediamenti. La relazione illustra i dati

al 31/12/2017¹ e, per ciascuna variabile, ogni tabella specifica il numero di aree analizzate rispetto al totale delle 144. Si evidenziano, in particolare:

- una presenza di rom e sinti nelle aree di sosta e microaree dell'Emilia-Romagna pari a 2.784 persone (pari allo 0,06% della popolazione residente alla stessa data). In prevalenza si tratta della comunità sinta (2.752 persone, pari al 98,9%)
- le persone presenti nelle aree di sosta e nelle microaree articolati per provincia, evidenziando come sia la provincia di Reggio Emilia ad essere maggiormente interessata (1.332 persone, pari al 47,8% sul totale delle presenze in regione, lo 0,25% delle presenze in rapporto al totale della popolazione residente). A seguire, Modena e Bologna. Reggio Emilia è il territorio che *“da sempre ha presentato il maggior numero di persone e insediamenti, anche a causa della presenza, ormai quasi scomparsa, di ditte di riparazione delle giostre, uno dei mestieri tradizionali di queste comunità”*.
- il 99,4% ha cittadinanza italiana
- i nuclei familiari censiti sono 699, con una dimensione media di poco inferiore ai quattro componenti. La composizione per genere è equilibrata
- circa la ripartizione per fascia d'età, i minori sono il 33,9%, gli adulti (18-64 anni) il 61,8% e gli anziani (oltre 65 anni) il 4,3% *“confermando una peculiarità di queste comunità: la loro età media notevolmente più bassa rispetto alla popolazione totale”*
- la quota di persone con problemi di salute (il 7,9% del totale) e invalidità certificata (il 4,8%).

A seguire, la relazione presenta i dati sul titolo di studio, le iscrizioni scolastiche dei minorenni ai vari ordini e gradi di studio, la condizione giovanile con riferimento alla scuola e alla formazione, il tipo di occupazione. In particolare, si segnalano i seguenti dati: il 38,9% dei presenti censiti risulta sprovvisto di alcun titolo di studio, il 27,9% ha conseguito la licenza di scuola primaria, il 30,7% il diploma di scuola secondaria di primo grado. Il 92,7% dei minorenni presenti nelle aree e iscritti a scuola ha un percorso scolastico regolare e di successo. Circa la condizione giovanile in riferimento a scuola e formazione, il 64% dei ragazzi di 16 e 17 anni è studente, mentre il 36% non studia e non lavora (NEET), quota più alta fra i maschi rispetto alle femmine².

Per quanto riguarda l'occupazione, il 58,6% di coloro che lavorano svolge attività di lavoro autonomo soprattutto nello “spettacolo”, ambito prevalentemente maschile su attività che riguardano le giostre, i luna park, i gonfiabili.

Successivamente, la relazione presenta i dati sugli insediamenti, pari a 144, distinti in 32 aree di sosta e 112 microaree. Di queste, 37 microaree (il 33%) sono pubbliche. Si dà anche conto dei risultati alla precedente rilevazione (novembre 2015) e dei motivi circa le differenze nei risultati.

Circa la distribuzione territoriale, il 51,05% delle aree sono a Reggio Emilia. Segue il territorio modenese. La tabella n.15 riporta la distinzione fra le aree di sosta e microaree, pubbliche e private per ciascuna provincia mentre la tabella n.16 riguarda il numero di

¹ La fotografia al 31/12/2017 riguarda i 36 Comuni che nelle precedenti rilevazioni erano interessati dal fenomeno. Due Comuni non hanno partecipato alla rilevazione tramite il sistema informativo on line e un Comune è stato aggiunto. I dati sono quindi riferiti a 35 Comuni e sono state rilevate 144 aree di sosta.

² La relazione riporta anche i dati Eurostat riferiti al 2017 calcolati su una fascia d'età 15-24 anni: i NEET in Emilia-Romagna sono il 12,3% (11,1% maschi e 13,6% femmine) e il 20,1% a livello nazionale (20,3% maschi e 19,8% femmine).

persone presenti per ogni singolo insediamento. Su questi aspetti, la relazione spiega che *“come già era apparso evidente in occasione della precedente rilevazione, la nostra regione presenta un numero limitato di insediamenti di grandi dimensioni, considerati un elemento di marginalizzazione, fonte di discriminazioni e freno all'integrazione sociale”*. Confrontando questi dati con la rilevazione a novembre 2015 emerge la riduzione delle aree che rientrano nella fascia oltre le 71 persone, *“sia per effetto del processo di superamento o riduzione degli insediamenti più grandi promosso con il bando regionale, sia per la tendenza di molti nuclei di affrancarsi dalla dimensione dell'area di sosta”*.

Infine, nel 2017, nove insediamenti sono stati interessati da trasferimenti abitativi.

La presenza di problematiche è stata segnalata per 57 insediamenti (tabella 17), riferite alla vicinanza a zone con rischi naturali o industriali, carenze igienico sanitarie, conflittualità sociale, presenza di impianti e allacciamenti non a norma.

Nella terza parte la relazione presenta alcune esperienze realizzate a livello regionale, iniziando dal percorso partecipativo del Comune di Misano Adriatico “per l'adeguamento delle microaree private e il dialogo con la cittadinanza”, condotto da settembre 2017 a febbraio 2018, con due macro-obiettivi: l'attivazione di occasioni di conoscenza e dialogo interculturale tra la comunità sinti e il resto della comunità di Misano e il miglioramento delle condizioni abitative. Attraverso un Laboratorio di Progettazione con alcune famiglie sinte sono stati definiti gli interventi necessari all'adeguamento delle microaree private alle norme regionali ed è stato raggiunto un accordo sui costi a carico dei nuclei, definito un documento condiviso sulla corretta gestione della microarea e sui rapporti con la Pubblica Amministrazione.

Sono poi illustrati gli interventi attuati sugli assi “scuola e formazione”, “lavoro” e “salute” della Strategia e viene descritta la governance per l'attuazione della l.r. 11/2015 dando conto dei soggetti coinvolti.

In chiusura, l'ultimo paragrafo della relazione illustra la ricerca “Valutazione qualitativa azioni di integrazione popolazione sinti e rom” (avviata a novembre 2017 e conclusa a maggio 2019) promossa dal Servizio Politiche per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e terzo settore della Regione e coordinata dall'Agenzia sanitaria e sociale regionale. L'obiettivo era quello di analizzare la “carriera dell'abitanza” attraverso le “traiettorie abitative” ponendo particolare attenzione all'uscita dai campi verso le microaree e gli effetti di questo movimento sulla vita delle persone rom, sinti e dell'intera comunità.

La relazione descrive il disegno della ricerca, con le domande che hanno guidato il percorso e l'identificazione di tre casi studio (il Comune di Bologna, il Comune di Faenza, il Comune di Reggio Emilia e, successivamente, si è aggiunto il Comune di Casalecchio di Reno), dando poi conto dei risultati emersi.

2. Considerazioni conclusive

La relazione risponde al mandato della clausola con analisi e informazioni basate sia sui dati rilevati attraverso l'apposito sistema informativo che mediante approfondimenti ad hoc.

A livello metodologico, infatti, si evidenzia l'importanza per la valutazione di una politica pubblica sia di poter disporre a livello regionale di un apposito sistema informativo, sia la consapevolezza dell'opportunità di integrare analisi quantitative e qualitative per fornire un quadro sull'attuazione della legge e sui risultati.

Nella relazione infatti, circa il sistema informativo implementato si legge che, pur essendo al suo primo anno di attuazione, *“i suoi elevati livelli di copertura la rendono un'importante fonte informativa su questi temi, la più ricca ed articolata disponibile in questo momento”*. Inoltre, la realizzazione di ricerche ed esperienze pilota agisce *“nella consapevolezza che quelli di cui si occupa la presente legge sono processi lunghi, in quanto richiedono cambiamenti nella percezione e nei vissuti delle comunità, e tali cambiamenti non sono facilmente misurabili in termini quantitativi.... Si è ritenuto importante un'analisi di tipo qualitativo, che coinvolgesse direttamente i soggetti interessati (comunità rom e sinti ma anche operatori dei servizi) al fine di verificare l'efficacia dei processi di integrazione avviati grazie al nuovo impulso dato dalla legge regionale”*.

La relazione non ha un capitolo espressamente dedicato alle conclusioni ma l'ultimo paragrafo sulle “microaree familiari”, nel quale si riprendono aspetti emersi dalla valutazione qualitativa svolta dall'Agenzia sociale e sanitaria regionale, fornisce considerazioni che rappresentano elementi di “conclusione” della relazione stessa, evidenziando come le microaree rappresentino una soluzione abitativa *“che permette di mantenere aspetti culturali e relazionali tipici della vita dei campi ma collocati in un contesto non isolato, favorendo la convivenza e il confronto con il resto della comunità”*.

Raggiungere l'obiettivo di superare le aree di sosta di grandi dimensioni e dell'inclusione sociale delle comunità rom e sinti *“è un processo complesso, non lineare e che richiede tempi medio-lunghi, in cui la microarea può rappresentare un prezioso strumento di transizione, che deve però essere accompagnato da un consapevole e attento lavoro di ascolto e attivazione delle comunità”*.

La prossima relazione alla clausola valutativa, prevista fra tre anni, potrà beneficiare dei dati e delle informazioni provenienti dal nuovo sistema informativo “a regime” e permetterà di valutare i risultati nel superamento delle aree di sosta di grandi dimensioni e nel favorire processi di autonomia e integrazione sociale trascorso un ulteriore triennio di attuazione della legge.